

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES JOURNAL

CHUYÊN ĐỀ HIẾN PHÁP
VÀ CÁC LUẬT VỀ NHÀ NƯỚC

- ▶ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP 1992
- ▶ LUẬT HIẾN PHÁP VỚI VĂN HOÁ CHÍNH TRỊ
- ▶ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC
- ▶ LỊCH SỬ LẬP HIẾN CỦA VIỆT NAM
- ▶ KINH NGHIỆM LẬP HIẾN
Ở MỘT SỐ NƯỚC

ĐẶC SAN

CHUYÊN ĐỀ HIẾN PHÁP VÀ CÁC LUẬT VỀ NHÀ NƯỚC

Mục lục Số 1 Tháng 4/ 2001

Tóm tắt

HIẾN PHÁP TỔNG QUÁT

★ Một số ý kiến nghiên cứu về sửa đổi Hiến pháp năm 1992

TS. NGUYỄN ĐÌNH LỘC

★ Luật hiến pháp với văn hoá chính trị

ThS. NGÔ HUY CÔNG

★ Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992: Một số vấn đề về tổ chức bộ máy nhà nước

ĐẶNG MINH TUẤN

QUỐC HỘI

★ Những bức bối mới Quốc hội trong lịch sử lập hiến Việt nam và vấn đề tăng cường tổ chức, hoạt động của Quốc hội ở nước ta hiện nay

TS. LÊ MINH THÔNG

★ Quyền lực của Quốc hội và vấn đề sửa đổi Hiến pháp

PHẠM VĂN HÙNG

CHỦ TỊCH NƯỚC

★ Về chế định Chủ tịch nước

ThS. LÊ ĐÌNH TUYẾN

CHÍNH PHỦ VÀ BỘ MÁY HÀNH CHÍNH

★ Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Chính phủ

TS. BÙI XUÂN ĐỨC

★ Cần thống nhất khái niệm cơ quan hành chính nhà nước

ThS. HOÀNG VĂN SAO

HỆ THỐNG T PHÁP

★ Quyền t pháp trong mối quan hệ với các quyền lập pháp, quyền hành pháp theo nguyên tắc phân chia quyền lực

ThS. NGUYỄN THỊ HẠNH

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

★ Một số mô hình chính quyền địa phương cơ bản của các nước trên thế giới

TS. NGUYỄN SỸ DŨNG

LỊCH SỬ LẬP HIẾN VIỆT NAM

★ Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng công sản Việt Nam đối với việc tổ chức cơ quan lập hiến và sự ra đời của Quốc hội đầu tiên ở Việt Nam

PGS.TS TRẦN DUY KHANG

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

★ T tổng chỉ đạo việc sửa đổi Hiến pháp Cộng hoà nhân dân Trung Hoa

NGUYỄN CHÍ DŨNG

★ Giới thiệu Hiến pháp của một số nước trên thế giới

ThS. HOÀNG VĂN TÚ

Tóm tắt

MỘT SỐ Ý KIẾN NGHIÊN CỨU VỀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992

TS. Nguyễn Đình Lộc

Tác giả phân tích những tổng cơ bản trong việc xây dựng Hiến pháp năm 1992, sự cần thiết sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về tổ chức các cơ quan nhà nước và một số định hướng trong việc sửa đổi Hiến pháp 1992.

LUẬT HIẾN PHÁP VỚI VĂN HOÁ CHÍNH TRỊ

ThS. Ngô Huy Công

Là một ngành khoa học có mối liên hệ đặc biệt với chính trị học, luật hiến pháp góp phần cải thiện thái độ đối với chính quyền và nâng cao văn hoá chính trị của nhân dân. Muốn vậy, cần phải nghiên cứu luật hiến pháp rộng hơn, vượt ra ngoài khuôn khổ của Bản văn hiến pháp. Vì những lẽ đó, bài viết trình bày nhận thức xung quanh một số vấn đề của luật hiến pháp, về văn hoá chính trị, mối quan hệ giữa chúng với nhau.

SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP 1992: MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

Đặng Minh Tuấn

Xuất phát từ nhu cầu sửa đổi, bổ sung một số vấn đề tổ chức bộ máy nhà nước, tác giả đã ra định hướng chung và đề cập đến những vấn đề cụ thể cần sửa đổi, bổ sung trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1992.

NHỮNG BƯỚC ĐỔI MỚI QUỐC HỘI TRONG LỊCH SỬ LẬP HIẾN VIỆT NAM VÀ VẤN ĐỀ TĂNG CƯỜNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI CỦA NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. Lê Minh Thông

Quốc hội đã trải qua ba lần đổi mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam. Sau khi đi qua những lần thay đổi đó và xuất phát từ quan điểm xây dựng một Quốc hội thực quyền chứ không phải một Quốc hội toàn quyền, tác giả đề xuất những giải pháp cải cách Quốc hội về thẩm quyền, chức năng, cấu trúc, tổ chức của chế định này.

QUYỀN LỰC CỦA QUỐC HỘI VÀ VẤN ĐỀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP

Phạm Văn Hùng

Liên quan đến quyền lực Quốc hội, tác giả trình bày một số quan niệm về quyền lực nói chung, xem xét bản chất quyền lực của Quốc hội từ góc độ giai cấp, xác định phạm vi quyền lực của Quốc hội nước ta trước khi đưa ra một số kiến nghị sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

VỀ CHẾ ĐỊNH CHỦ TỊCH NƯỚC

ThS. Lê Đình Tuyển

Khẳng định sự hợp lý của những quy định trong Hiến pháp năm 1992 về chế định Chủ tịch nước so với điều kiện hiện nay, bài viết tập trung vào giới thiệu mối quan hệ pháp lý giữa Chủ tịch nước và các chế định khác trong hệ thống quyền lực nhà nước ở nước ta theo Hiến pháp năm 1992 và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

HOÀN THIÊN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

TS. Bùi Xuân Đức

Vị trí, vai trò của Chính phủ trong hệ thống quyền lực nhà nước; Cách thức thành lập Chính phủ; Cơ cấu tổ chức, thành viên của Chính phủ; Phân định chức trách tập thể và cá nhân trong Chính phủ; Cơ chế trách nhiệm của Chính phủ- đó là những khía cạnh trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ mà theo tác giả cần đọc xem xét, hoàn thiện.

CẦN THỐNG NHẤT KHÁI NIỆM CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

ThS. Hoàng Văn Sao

Sau khi phân tích các quan điểm về cơ quan hành chính nhà nước, tác giả đưa ra hệ tiêu chí nhằm thống nhất khái niệm cơ quan hành chính Nhà nước- một trong những đòi hỏi của quá trình cải cách nền hành chính quốc gia.

QUYỀN T PHÁP TRONG MỐI QUAN HỆ VỚI CÁC QUYỀN LẬP PHÁP, QUYỀN HÀNH PHÁP THEO NGUYÊN TẮC PHÂN CHIA QUYỀN LỰC

ThS. Nguyễn Thị Hạnh

Nguyên tắc phân chia quyền lực coi quyền t pháp là một điều kiện của sự cân bằng quyền lực trong các nước theo hệ thống phân chia quyền lực. Bài viết giới thiệu nguồn gốc, nội dung của nguyên tắc và phân tích sơ bộ cơ chế bảo đảm hoạt động độc lập của cơ quan t pháp ở các nước t bản.

MỘT SỐ MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CƠ BẢN TRÊN THẾ GIỚI

TS. Nguyễn Sỹ Dũng

Bài viết cung cấp một số thông tin, phân tích sơ lược đặc điểm của các mô hình tổ chức chính quyền địa phương cơ bản trên thế giới: Mô hình Pháp, mô hình Anh, mô hình Đức và mô hình Xô Viết.

CHỦ TỊCH HỒ CHÍ MINH VÀ ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI VIỆC TỔ CHỨC CƠ QUAN LẬP HIẾN VÀ SỰ RA ĐỜI CỦA QUỐC HỘI ĐẦU TIÊN Ở VIỆT NAM

PGS. TS. Trần Duy Khang

Sự ra đời của Quốc hội đầu tiên ở nước ta cùng với bản hiến pháp dân chủ 1946 là một trong những thành quả to lớn của cách mạng Việt Nam, là kết quả của một tiến trình lịch sử lâu dài. Bài viết điểm lại những sự kiện lịch sử quan trọng bắt đầu từ các trào lưu dân chủ t sản của các sĩ phu yêu nước vào đầu thế kỷ XX và cuối cùng- với đỉnh cao là sự ra đời của Quốc hội Việt Nam 1946, qua đó nhấn mạnh vai trò của Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam trong tiến trình đó.

T TỔNG CHỈ ĐẠO VIỆC SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP CỘNG HOÀ NHÂN DÂN TRUNG HOA

Nguyễn Chí Dũng

Hiến pháp thứ ba, ban hành năm 1982 của CHND Trung Hoa (sửa đổi 1988, 1993) là một hiến pháp của thời kỳ cải cách, thể hiện rõ ràng quan điểm thực tiễn của Đảng Cộng sản Trung quốc, tránh hình thức, hóng vào khả năng thực hiện. Bài viết nhằm giới thiệu và phân tích khái lược một số t tổng, nguyên tắc chỉ đạo cơ bản, với trọng tâm là phần tính chất nhà nước và tổ chức nhà nước trong lần xây dựng Hiến pháp thứ ba.

GIỚI THIỆU HIẾN PHÁP MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

ThS. Hoàng Văn Tú

Bài viết giới thiệu tóm tắt nội dung của hiến pháp các nước Nhật- Pháp- Úc.

HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

TS. BÙI XUÂN ĐỨC

Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật

Chính phủ là cơ quan Nhà nước cấp cao quan trọng trong hệ thống cơ quan Nhà nước ta, là cơ quan được lập ra để tổ chức thực hiện trên thực tế quyền lực Nhà nước, tiến hành hoạt động quản lý, điều hành và đứng đầu hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước. Tại Hiến pháp 1992, tổ chức Chính phủ được quy định lại một cách cơ bản, phù hợp vị trí của nó trong cơ chế quyền lực Nhà nước và bảo đảm tăng cường hiệu lực của bộ máy hành chính Nhà nước.

Thực hiện đồng lối cải cách sâu rộng bộ máy Nhà nước, theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị TƯ Đảng lần thứ 7 khoá VIII (8/1999) về "tổ chức việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số vấn đề về tổ chức bộ máy các cơ quan Nhà nước liên quan đến Hiến pháp 1992 và các luật tổ chức các cơ quan Nhà nước" cần thiết phải có sự nghiên cứu sâu rộng nhằm đề ra các biện pháp hoàn thiện bộ máy Nhà nước nói chung và từng cơ quan Nhà nước nói riêng. Đối với Chính phủ, cần xem xét, hoàn chỉnh một số điểm sau đây:

1. Về điều chỉnh vị trí, vai trò của của Chính phủ trong cơ chế quyền lực Nhà nước giai đoạn hiện nay.

Chính phủ trong cơ chế quyền lực Nhà nước ta được tổ chức vừa mang những nét chung vừa có những nét đặc thù và có những điểm riêng theo từng giai đoạn của sự phát triển Nhà nước. Nhưng có một điểm chung có tính nguyên tắc là Chính phủ ở nước ta luôn phải là cơ quan chấp hành của Quốc hội do Quốc hội lập ra, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Hiến pháp 1992 thể hiện sự nhận thức lại vị trí, vai trò của Chính phủ đã Chính phủ trở về địa vị cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước ta (chứ không phải của Quốc hội) là rất có ý nghĩa nhưng không làm thay đổi bản chất của đó của Chính phủ. Cách hiểu "Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tức Chính phủ là *cơ quan hành pháp cao nhất* của quyền lực Nhà nước", "*Chính phủ nắm quyền hành pháp cao nhất*" và "chức năng chấp hành các quyết định của Quốc hội" và "chức năng hành chính Nhà nước cao nhất" của quốc gia là thống nhất, tức là chức năng của *quyền hành pháp cao nhất*¹ là không phù hợp với tinh thần và lời văn của Hiến pháp.

Gần đây có tác giả đặt lại vấn đề cho rằng quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất (tức Quốc hội) là không chính xác. Cần phải xác định lại: Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất của Nhà nước², nghĩa là Chính phủ đứng đầu quyền hành pháp, không bị ràng buộc bởi tính chấp hành trước Quốc hội. Quan niệm này cần phải được bàn kỹ thêm.

Hiện tại Chính phủ đã được xây dựng theo hướng tập trung vào lĩnh vực hành chính Nhà nước, quản lý điều hành đất nước một cách chủ động, độc lập (tong đối). Bên cạnh tính chất là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, Chính phủ được xác định là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước ta tức là cơ quan đứng đầu hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương thực hiện hoạt động hành chính Nhà nước hiện còn mang tính độc lập tương đối, chỉ do các cơ quan hành chính Nhà nước điều hành. Theo hướng này đã có những sửa đổi quan trọng trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ như Thủ tướng do Quốc hội bầu và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội; Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội.v.v... là những bảo đảm cho sự tăng cường hoạt động hành chính Nhà nước của Chính phủ.

Tuy nhiên, bên cạnh sự kiểm soát chặt chẽ đối với hoạt động hành chính- là hoạt động dễ xảy ra lạm dụng, vi phạm quyền công dân là việc phải phân giao cho chúng đầy đủ quyền hạn tương xứng, độc lập và chủ động. Để đáp ứng yêu cầu của giai đoạn mới, thích ứng với quá trình hội nhập, hợp tác

cần thiết phải trao thêm cho Chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng với Chính phủ các nước. Hiện tại, mặc dù được gọi là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất song trên thực tế Chính phủ chưa được giao quyền hạn tương xứng với vị trí đó cả trong đối nội và đối ngoại. Cần tăng cường hơn nữa thẩm quyền của Chính phủ trong các vấn đề về quyết định các chương trình, dự án quốc gia; đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế với Chính phủ các nước. Tăng cường thẩm quyền của Chính phủ trong việc lãnh đạo nền hành chính, tổ chức bộ máy, biên chế, tiền lương, chế độ đãi ngộ.

Cần tăng cường hơn nữa vai trò của Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu Chính phủ, đặc biệt là trong các hoạt động đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên; phê chuẩn việc bầu Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; phê chuẩn việc bãi nhiệm, miễn nhiệm các thành viên khác của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

2. Về cách thức thành lập Chính phủ và tính đại biểu của thành viên Chính phủ

Hiến pháp 1992 quy định Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu theo đề nghị của Chủ tịch nước. Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ do Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng, Chủ tịch nước căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội ra quyết định bổ nhiệm (Điều 84, 103 và 114). Trong thời gian Quốc hội không họp thì Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về việc bổ nhiệm. Chủ tịch nước có quyền không đồng ý với quyết định của Ủy ban thường vụ Quốc hội và yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại. Nếu quyết định đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định trong kỳ họp gần nhất.

Nếu so sánh với các mối quan hệ tương tự trong các Hiến pháp trước thì có thể thấy quy trình thành lập Chính phủ hiện nay, một mặt, tiếp tục giữ vững những nguyên tắc về tổ chức Chính phủ trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa- thể hiện mạnh mẽ ở Hiến pháp 1980, kế thừa những kinh nghiệm tốt của các Hiến pháp 1946 và 1959, mặt khác, có những đổi mới cần thiết. Đó là: nếu như ở Hiến pháp 1946 và 1959, Chủ tịch nước bổ nhiệm cả Thủ tướng (căn cứ vào nghị quyết của Nghị viện, Quốc hội), thì nay không có việc này, khẳng định vị trí độc lập của người đứng đầu Chính phủ. Ngược lại, trước đây Ban Thường vụ Nghị viện, Ủy ban thường vụ Quốc hội và cả Hội đồng Nhà nước đều có quyền quyết định đề nghị của Thủ tướng về việc thay đổi các thành viên khác của Chính phủ sau đó trình Quốc hội phê chuẩn, Chủ tịch nước không có quyền phủ quyết, thì nay Chủ tịch nước có quyền đó. Quy định này nhằm bảo đảm sự giám sát của Quốc hội và Chủ tịch nước đối với bộ máy hành chính Nhà nước, tránh những xáo trộn không cần thiết trong bộ máy quản lý.

Cách thức và trình tự thành lập Chính phủ như trên, trước mắt và về cơ bản là hợp lý. Các ý kiến đề nghị để cho ứng cử và đề cử vào các chức vụ trong Chính phủ (ngoài sự giới thiệu, đề nghị của Chủ tịch nước và Thủ tướng) sẽ không bảo đảm cho sự kiểm soát của Chủ tịch nước- theo thông lệ- đối với Chính phủ, cũng như sự lựa chọn "êkip" làm việc của Thủ tướng.

Vấn đề các thành viên Chính phủ đồng thời phải là đại biểu cơ quan quyền lực Nhà nước là một vấn đề có tính nguyên tắc của tổ chức bộ máy Nhà nước xã hội chủ nghĩa (và không chỉ ở các nước xã hội chủ nghĩa). Sở dĩ cần phải chọn các thành viên Chính phủ là đại biểu là để bảo đảm tính chấp hành và chịu sự giám sát của cơ quan chấp hành- hành chính trước cơ quan quyền lực Nhà nước. Các Hiến pháp nước ta trước đây quy định việc này rất nghiêm ngặt (Hiến pháp 1946 quy định Thủ tướng và các Bộ trưởng đều phải chọn trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết (trừ các Bộ trưởng tạm thay). Hiến pháp 1959 không quy định rõ vấn đề này song thực tiễn tổ chức Chính phủ giai đoạn này cho thấy các thành viên Chính phủ hầu hết đều là đại biểu Quốc hội). Về sau do đòi hỏi của thực tiễn quản lý năng động và cái chính là đã có cơ chế giám sát và trách nhiệm chặt chẽ hơn nên yêu cầu thành viên Chính phủ là đại biểu Quốc hội có giảm đi (Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng 1981 quy định khả năng thành viên Hội đồng Bộ trưởng không phải là đại biểu song còn đề dặt: "Chủ tịch Hội

đồng Bộ trưởng là đại biểu Quốc hội, các thành viên khác của Hội đồng Bộ trưởng chủ yếu chọn trong số đại biểu Quốc hội" (Điều 2)). Việc Hiến pháp 1992 quy định: "Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội" (Điều 110) là kế thừa tinh thần này, tạo điều kiện dễ dàng cho sự thay đổi thành viên Chính phủ, không bị gò bó nh trước.

Một số tác giả cho rằng quy định trên đây của Hiến pháp là nhằm "tách dân chức năng lập pháp và giám sát khỏi chức năng hành pháp"³ và tong tự nh vậy là ý kiến đề nghị nay phải quy định các thành viên Chính phủ không là đại biểu Quốc hội, là không hoàn toàn đúng.

3. Về cơ cấu tổ chức và thành viên của Chính phủ

Cơ cấu tổ chức Chính phủ ở nớc ta thông đọc hiểu là tập hợp các cơ quan cấu thành Chính phủ còn thành viên Chính phủ là các chức danh nhất định hợp thành tập thể Chính phủ.

Về cơ cấu tổ chức, Chính phủ nớc ta cũng nh ở đa số các nớc đọc cấu thành từ những cơ quan nhất định. Sự hiện diện các cơ quan này theo nghĩa đích thực của cơ quan trong bộ máy hành chính Nhà nớc là để thực hiện thực hiện chức năng quản lý Nhà nớc đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nớc. Trong hoạt động của Chính phủ, các cơ quan này nói chung thực hiện hai mặt công tác: tham gia hoạt động của tập thể Chính phủ và thực hiện quản lý Nhà nớc đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác đọc giao.

Theo tổ chức hiện hành thì Chính phủ gồm hai loại cơ quan: các Bộ, các cơ quan ngang Bộ (Điều 2 Luật tổ chức Chính phủ) là những cơ quan đọc gọi là cơ quan của Chính phủ (Điều 22)- "thành viên" Chính phủ và các cơ quan nh Tổng cục, Ban, Trung tâm v.v... là cơ quan thuộc Chính phủ (Điều 31)- không phải là "thành viên" Chính phủ. Số lượng này hiện nay là 22 Bộ, cơ quan ngang Bộ và 26 cơ quan thuộc Chính phủ. Xét đối góc độ cấu trúc của Chính phủ- cơ quan quản lý Nhà nớc cao nhất thì sự phân biệt nh trên có nhiều bất cập, thể hiện ở những điểm sau:

- Với t cách là cơ quan quản lý Nhà nớc cao nhất, Chính phủ phải bao quát toàn bộ các ngành, lĩnh vực quản lý. Nghĩa là khi bàn bạc và quyết định một vấn đề quản lý Nhà nớc nào đó, tập thể Chính phủ phải gồm tất cả các cơ quan thực hiện chức năng quản lý Nhà nớc đối với các ngành, lĩnh vực. Việc quy định Chính phủ chỉ gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ mà không có các cơ quan khác cũng thực hiện chức năng quản lý Nhà nớc, ví dụ nh Tổng cục bu điện, Ban tôn giáo, Ban biên giới... là cha đầy đủ.

- Cũng là thành viên Chính phủ, đọc tham gia quyết định các vấn đề quản lý Nhà nớc, song có những cơ quan nh Ngân hàng Nhà nớc, Văn phòng Chính phủ về bản chất không phải cơ quan quản lý Nhà nớc⁴. Sự tham gia của chúng với t cách thành viên trong hoạt động tập thể Chính phủ để quyết định các vấn đề quản lý Nhà nớc là không phù hợp.

- Có nhiều cơ quan thuộc Chính phủ về bản chất chỉ là các tổ chức sự nghiệp, ví dụ nh các Học viện, Trung tâm, Tổng công ty. Việc xếp tất cả chúng vào phạm trù cơ quan thuộc Chính phủ đã làm lẫn lộn giữa các cơ quan có chức năng quản lý Nhà nớc về ngành hoặc lĩnh vực công tác với các tổ chức thuần túy sự nghiệp.

Do đó, chúng tôi đề nghị: cần quy định lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm tất cả các cơ quan quản lý Nhà nớc về ngành, lĩnh vực công tác. Nếu số lượng này quá đông thì cần hợp nhất theo hống Bộ quản lý đa ngành⁵. Cần có hình thức quy định bằng luật số lượng các bộ và những bộ nào. Theo hống này cũng sẽ khắc phục đọc sự bất cập trong việc thành lập cơ quan thuộc Chính phủ đang tồn tại là: trong lúc các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực do Quốc hội thành lập thì các cơ quan này lại chỉ do Chính phủ quyết định thành lập, bãi bỏ. Lúc đó tất cả các cơ quan cấu thành Chính phủ đều do Quốc hội thành lập; loại các cơ quan không phải là cơ quan quản lý Nhà nớc ra khỏi cơ cấu tổ chức- thành

viên của Chính phủ để tránh sự lẫn lộn giữa những cơ quan thực hiện (có) chức năng quản lý Nhà nước với những tổ chức sự nghiệp hay giúp việc đơn thuần.

Về thành viên Chính phủ, theo quy định hiện hành Chính phủ gồm có:

- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng;
- Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, lãnh đạo, điều hành và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của Chính phủ. Việc đổi tên gọi cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước ta là Chính phủ và người đứng đầu của nó là Thủ tướng khẳng định một sự tăng cường mạnh mẽ vị trí, vai trò của người đứng đầu Chính phủ. Nếu nh ở Hiến pháp 1980 Chính phủ gọi là Hội đồng Bộ trưởng, còn người đứng đầu là Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng thể hiện cách tổ chức và hoạt động của chính phủ kiểu hội đồng (tập thể), thì nay với cơ chế Chính phủ - Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng) có nhiều quyền hạn hơn, giống nh chế độ nội các. Phó Thủ tướng được lập ra để giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ gồm Bộ trưởng đứng đầu một Bộ, Ủy ban Nhà nước, Bộ trưởng đặc trách một công tác của Chính phủ, Tổng thanh tra Nhà nước, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước là thành viên Chính phủ, tham gia thực hiện các nhiệm vụ chung của tập thể Chính phủ và phụ trách ngành hoặc lĩnh vực quản lý Nhà nước được giao. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ- không phải là thành viên Chính phủ, có chức năng quản lý Nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực công tác trong cả nước, được sử dụng một số nhiệm vụ và quyền hạn quy định cho các thành viên của Chính phủ theo quy định cụ thể của Chính phủ. Đây là sự phát triển t-ong đổi hợp lý trong cơ cấu chức danh của Chính phủ nước ta.

Tuy nhiên, nh đã đề cập ở trên, việc không coi một số cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực là thành viên Chính phủ nên người đứng đầu các cơ quan đó không được tham gia biểu quyết trong các hoạt động chung của tập thể Chính phủ. Điều này rõ ràng là sẽ ảnh hưởng đến chất lượng các quyết định quản lý chung của Chính phủ. Chức vụ Phó Thủ tướng thường trực Chính phủ lập ra tại Quy chế làm việc của Chính phủ hiện nay là trái với tinh thần của Hiến pháp. Việc Hiến pháp 1992 không tổ chức ra chức danh Phó Thủ tướng thứ nhất (hoặc Phó Thủ tướng thường trực) mà trước đây thường hay có (ví dụ, trong cơ cấu Hội đồng Bộ trưởng tổ chức theo Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng ngày 04-7-1981) nhằm tăng cường vai trò, trách nhiệm của Thủ tướng, đòi hỏi Thủ tướng phải hoạt động thực sự đúng với vị trí người lãnh đạo, điều hành Chính phủ. Vậy cần tôn trọng và thực hiện đúng quy định này của Hiến pháp. Liên quan đến điều này cần quy định rõ hơn thẩm quyền của Phó Thủ tướng được Thủ tướng uỷ nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ trong thời gian Thủ tướng vắng mặt và thủ tục tạm quyền Thủ tướng khi bị khuyết.

4. Về phân định chức trách tập thể và cá nhân và từng chức danh trong Chính phủ

Trên thế giới, phụ thuộc vào hình thức hoạt động người ta phân ra các chế độ chính phủ. Ở nơi nào sử dụng thuần túy cách làm việc tập thể thì gọi là chế độ hội đồng, nơi nào vừa kết hợp tính tập thể vừa đề cao cá nhân người đứng đầu thì gọi là chế độ nội các, còn chính phủ nước nào do nguyên thủ quốc gia đồng thời đứng đầu Chính phủ toàn quyền quyết định, các Bộ trưởng chỉ là người trợ tá thì gọi là chế độ tổng thống. Ở nước ta, nếu xét trên các tiêu chí đó thì có thể thấy chế độ chính phủ nước ta cũng đã trải qua các chế độ tổng thống (Hiến pháp 1946), nội các (Hiến pháp 1959), hội đồng (Hiến pháp 1980) và nay trở lại chế độ nội các. Hoạt động của Chính phủ bao gồm hoạt động của tập thể Chính phủ (tại phiên họp) của Thủ tướng Chính phủ với các Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng. "Hiệu quả hoạt động của Chính phủ được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên Chính phủ" (Điều 6- Luật 1992). Cần phân biệt rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ cấu, bộ phận sao cho có thể bảo đảm phát huy sức mạnh, trí tuệ của tập thể Chính phủ trong việc quyết định các vấn đề quan trọng; đồng thời đề cao vai trò của Thủ tướng với tính cách là người đứng đầu Chính phủ và trách nhiệm cá nhân của mỗi thành viên Chính phủ.

Tập thể Chính phủ trong các Hiến pháp 1959, 1980, nhất là Hiến pháp 1980 (lúc đó là Hội đồng Bộ trưởng) có vai trò rất lớn. Hầu nh mọi nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đều đọc thực hiện thông qua hoạt động của tập thể Chính phủ. Vai trò của các cơ cấu khác của Chính phủ là không đáng kể. Những quy định của Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng 1981 về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Bộ trưởng và của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng nói lên điều đó. Thủ tướng Chính phủ (Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) cha hoàn toàn là người lãnh đạo, điều hành mà chỉ thể hiện trong các quyền "điều hoà", "phối hợp", "đôn đốc" và "kiểm tra"⁶.

Hiến pháp 1992 thực hiện một sự tăng cường chế độ thủ trưởng và trách nhiệm cá nhân bằng việc phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể Chính phủ (Điều 112, gồm 11 điểm) và nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ (Điều 114, gồm 6 điểm). Đặc biệt đã chuyển giao một số nhiệm vụ, quyền hạn trước đây thuộc tập thể Hội đồng Bộ trưởng (và cả Hội đồng nhân dân tỉnh) sang cho Thủ ớng. Song vai trò của tập thể Chính phủ vẫn tiếp tục chiếm vị trí quan trọng chứ không bị đa xuống vị trí thứ yếu hoặc chỉ là cơ quan t vấn cho Thủ tướng nh đối với Chính phủ của đa số các nớc t bản hiện đại. Hiến pháp coi hình thức làm việc tập thể của Chính phủ vẫn quan trọng và cần thiết. Hiến pháp quy định: "Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải đọc thảo luận tập thể và quyết định theo đa số"(Điều 115).

Luật tổ chức Chính phủ mới (Điều 19) quy định những vấn đề quan trọng phải đọc Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số:

- 1- Chơng trình hoạt động hàng năm của Chính phủ;
- 2- Các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội;
- 3- Dự án phát triển kinh tế- xã hội dài hạn, năm năm, hàng năm, các công trình quan trọng, dự toán ngân sách Nhà nớc và phân bổ ngân sách Nhà nớc, quyết toán ngân sách Nhà nớc hàng năm trình Quốc hội;
- 4- Các chính sách cụ thể về phát triển kinh tế xã hội, tài chính, tiền tệ, các vấn đề quan trọng về quốc phòng, an ninh, đối ngoại;
- 5- Các đề án trình Quốc hội về việc thành lập, giải thể các Bộ, cơ quan ngang Bộ; việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ơng, việc thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính- kinh tế đặc biệt; quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính đối cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ơng;
- 6- Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;
- 7- Các báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nớc.

Ngoài ra còn có những vấn đề khác.

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ. Với chức trách đó, Thủ tướng là người lãnh đạo, điều hành và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của Chính phủ. Nếu so với vai trò của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng tại Hiến pháp 1980, lúc đó nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch chỉ xoay quanh những vấn đề "điều hoà", "phối hợp", "đôn đốc" thì Thủ tướng Chính phủ đọc quy định những nhiệm vụ, quyền hạn lớn, bảo đảm cho Thủ tướng hoạt động với tính cách là người *điều hành* hoạt động của Chính phủ.

Chế độ Thủ tướng còn đọc thể hiện rất rõ qua các nhiệm vụ, quyền hạn lớn mà Hiến pháp và luật tăng cường cho Thủ tướng. Bên cạnh những nhiệm vụ, quyền hạn mà các Thủ tướng, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng vẫn thực hiện từ trước đến nay, Thủ tướng đọc trao thực hiện một số quyền hạn mà trước đây do Hội đồng Bộ trưởng, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện và những quyền hạn mới. Đó là:

1- Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ và cơ quan ngang Bộ; trình Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp thì trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ;

2- Phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

3- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông t của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên;

4- Đình chỉ việc thi hành những Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ⁷.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có những nhiệm vụ, quyền hạn thể hiện hai t cách: là thành viên Chính phủ và là Thủ trưởng bộ máy quản lý ngành hoặc lĩnh vực công tác.

Với t cách là thành viên Chính phủ, Bộ trưởng có nhiệm vụ tham gia vào hoạt động chung của Chính phủ:

1- Tham gia các phiên họp của Chính phủ với quyền biểu quyết;

2- Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ;

3- Trình bày trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội báo cáo của Bộ theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội;

4- Thực hiện những nhiệm vụ khác do Thủ tướng ủy nhiệm.

Với t cách là Thủ trưởng quản lý ngành, Bộ trưởng lãnh đạo, quyết định và chịu trách nhiệm về ngành, lĩnh vực mình phụ trách. Bộ trưởng:

1- Trình Chính phủ kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm của mình, tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch trong phạm vi cả nước;

2- Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ. Quyết định các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành thuộc thẩm quyền;

3- Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ... Đề nghị Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và các chức vụ tương đương; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và tương đương;

4- Quản lý Nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp Nhà nước, tổ chức kinh tế, sự nghiệp ngoài quốc doanh thuộc ngành, lĩnh vực;

5- Hớng dẫn và kiểm tra các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

6- Chỉ đạo, hớng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Những quy định về phân định chức trách trên đây là khá đầy đủ, thể hiện bộc phát triển mới trong hoạt động của Chính phủ.

Tuy nhiên, trong hoạt động của Chính phủ, thậm chí còn đợc thể chế hoá, hình thức làm việc tập thể đã bị coi nhẹ. Quy chế làm việc của Chính phủ (ban hành kèm theo Nghị định số 11/CP ngày 24-1-1998) đã nêu khả năng có vấn đề không nhất thiết phải tổ chức thảo luận tập thể (?) và có vấn đề Chính phủ cần quyết định gấp nhng không có điều kiện tổ chức họp Chính phủ. Và khi đó thì theo chỉ đạo của Thủ tướng, Văn phòng Chính phủ hoặc cơ quan chủ trì đề án gửi toàn bộ hồ sơ và phiếu lấy ý kiến đến từng thành viên Chính phủ. Nếu quá nửa tổng số thành viên Chính phủ tán thành thì Thủ tướng quyết định và báo cáo Chính phủ tại phiên họp gần nhất (Điều 1, mục 2). Thiết nghĩ, việc thảo luận tập thể mà Hiến pháp quy định là có ý để vấn đề đợc trao đổi, bàn bạc kỹ, các thành viên lắng nghe nhau để đả ra quyết định tối u. Do đó không thể thay thế bằng "lấy ý kiến". Việc để Thủ tướng quyết định sau khi lấy ý kiến cũng không đúng. Trong quyết định tập thể Chính phủ, Thủ tướng tham gia bình đẳng trừ khi biểu quyết có số phiếu ngang nhau thì mới theo bên có ý kiến của Thủ ớng. Chúng tôi đề nghị ghi bổ sung đầy đủ hơn vào Luật tất cả các vấn đề quan trọng mà nhất thiết phải đợc thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Sửa lại các quy định về lấy ý kiến cho phù hợp.

Vai trò của Thủ tướng đợc tăng cường phù hợp với thông lệ của chức danh Thủ tướng nói chung. Cần bảo đảm để Thủ tướng hoạt động đúng chức trách của mình, tránh sa vào giải quyết các công việc sự vụ, các tranh chấp không cần thiết giữa các ngành, các cấp- là tình trạng đang khá phổ biến hiện nay.

5. Về cơ chế trách nhiệm của Chính phủ

Cơ chế chịu trách nhiệm đề cập ở đây là cơ sở, hình thức và trình tự chịu sự phán xét và gánh chịu chế tài của Chính phủ, các thành viên Chính phủ trước các cơ quan Nhà nước cấp cao có thẩm quyền.

Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ quy định: "Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước" (Điều 109, 110 Hiến pháp), "Phó Thủ tướng... Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách" (Điều 4 Luật tổ chức Chính phủ).

So với trước thì cơ chế trách nhiệm này có nhiều điểm mới phù hợp hơn với yêu cầu tăng cường tính độc lập của Chính phủ và đề cao vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong hoạt động quản lý điều hành. Các Hiến pháp trước đây (trừ Hiến pháp 1946) đều quy định Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (Hội đồng Nhà nước). Nay quy định Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội mà không chịu trách nhiệm trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (chỉ phải báo cáo) là phù hợp với vị trí mới của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội lập ra với tính cách là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước ta thì chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Còn trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước chỉ phải báo cáo để bảo đảm sự giám sát của các cơ quan này với t cách là những hình thức thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Quy định Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ thay vì chịu trách nhiệm trước Hội đồng Chính phủ, Hội đồng Bộ trưởng nh trước đây (Điều 10 Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ 1960, Điều 5 Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng 1983) là một điểm hoàn toàn mới và cũng nhằm mục đích nêu trên. (Việc Quy chế làm việc của Chính phủ quy định trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng trước Chính phủ (Điều 4) có vẻ nh không phù hợp với tinh thần của Hiến pháp và Luật). Các thành viên này còn chịu trách nhiệm trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách (giống nh các Hiến pháp trước).

Để hoàn chỉnh hơn chế định này, theo chúng tôi cần quy định rõ hơn các vấn đề sau:

- *Đối với trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội.* Cần phải hiểu rõ đây là trách nhiệm của cả tập thể Chính phủ, chỉ xảy ra khi Chính phủ bị Quốc hội bất tín nhiệm dẫn đến phê bình, giải tán. Trong lịch sử các Hiến pháp đều quy định hình thức trách nhiệm này song rất chung chung, trừ Hiến pháp 1946 là tong đối rõ (Điều 54). Nay cần thiết phải quy định rõ hơn khi nào, ai có quyền nêu vấn đề bất tín nhiệm và thủ tục cũng nh hậu quả của việc giải tán Chính phủ.

- *Đối với trách nhiệm của Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.* Cần quy định rõ hơn cơ sở và thủ tục miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Thủ tướng Chính phủ. Đối với các thành viên khác thì cần làm rõ trường hợp nào thì Quốc hội sẽ tự nêu vấn đề miễn nhiệm (bất tín nhiệm), khi nào thì do Thủ tướng đề nghị. Nếu là do Thủ tướng đề nghị thì trường hợp nào đề nghị Quốc hội, trường hợp nào đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội⁸.

- *Về trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ.* Theo quy định hiện hành, các cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ quyết định việc thành lập, giải thể. Thủ trưởng các cơ quan này do Thủ tướng bổ nhiệm. Trách nhiệm cá nhân của Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ hiện tại được Quy chế làm việc của Chính phủ quy định là trước Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ (Điều 4, mục 4). Nếu xét trên quan hệ thành lập thì điều này là hợp lý. Song đứng trên quan điểm chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền thì rõ ràng không hoàn toàn phù hợp. Một quyết định quản lý Nhà nước đối với ngành, lĩnh vực của một Bộ trưởng thành viên Chính phủ và của Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ đều có ý nghĩa tong tự. Vậy cần tạo cơ sở, trình tự chịu trách nhiệm đối với các chủ thể này nh nhau.

¹ *Bình luận Hiến pháp 1992*, NXB Sự thật, Hà nội, 1992. Tác giả: Phùng Văn Tửu, Nguyễn Niền, Ngô Văn Thâu, Đoàn Trọng Truyền.

² Xem: Nguyễn Cảnh Hợp. *Quốc hội nớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Luận án PTS luật học.M.*,1995, tr.37

³ Nguyễn Cửu Việt, Đinh Thiện Sơn. *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam. Khoa Luật Đại học tổng hợp Hà Nội xuất bản. H.*, 1992, tr.153

⁴ Xem: Ví dụ, Điều 30 Luật tổ chức Chính phủ quy định: Văn phòng Chính phủ là bộ máy giúp việc của Chính phủ

⁵ Ở nớc ta trước đây Chính phủ có thời kỳ chỉ có 13 Bộ (Hiến pháp 1946); ở Nhật bản, trong kế hoạch cải tổ Nội các Nhật Bản đợc đề ra từ năm 1987, ngời ta đã quyết tâm đa số Bộ từ 22 xuống còn 13 trước năm 2001 (Báo Tuổi trẻ, ngày 25-11-1997).

⁶ Xem các Điều 107, 110 Hiến pháp 1980, Điều 7-16, 25 Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng 1981.

⁷ Trước đây quyền phê chuẩn việc bầu Ủy ban nhân dân, đình chỉ hoặc bãi bỏ các văn bản của Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thuộc về chính Hội đồng Bộ trưởng; Quyền miễn nhiệm thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thuộc về Hội đồng nhân dân cùng cấp.

⁸ Ở đây xin lu ý rằng, việc Hiến pháp quy định cho Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nớc tham gia vào quá trình thay đổi các chức danh này trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội là do đợc Quốc hội giao thực hiện thay chứ không phải sự chịu trách nhiệm trước các cơ quan đó.

SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP 1992: MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

ĐẶNG MINH TUẤN
Khoa luật, Đại học Quốc gia, Hà Nội

Hiến pháp năm 1992 ra đời đánh dấu một giai đoạn phát triển có ý nghĩa bậc ngoặt trong tổ chức bộ máy nhà nước ta. Hiến pháp 1992 khẳng định những định hướng và mục tiêu xây dựng bộ máy nhà nước thật sự có hiệu quả, thích ứng với cơ chế kinh tế- xã hội của đất nước trong thời kỳ đổi mới, góp phần to lớn vào sự thành công trong công cuộc xây dựng và bảo vệ tổ quốc Việt Nam XHCN. Bên cạnh những thành quả to lớn trong tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1992, bộ máy nhà nước ta còn thể hiện nhiều điểm hạn chế, gây ra lực cản không nhỏ trong sự nghiệp phát triển kinh tế, thực hiện dân chủ và nâng cao đời sống nhân dân. Do vậy, Hội nghị TW lần thứ 7 khoá VIII (1999) đã khẳng định "*tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, nhất là bộ máy hành chính Nhà nước còn công kênh, nhiều đầu mối, tầng lớp trung gian...*" và cần "*tổ chức việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số vấn đề về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước liên quan đến Hiến pháp năm 1992*".

Trên tinh thần đó, chúng tôi mong muốn bày tỏ một số quan điểm và đề xuất một số kiến nghị cụ thể nhằm góp phần hoàn thiện hơn nữa tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay.

1- Các định hướng chung của việc sửa đổi, bổ sung những quy định của Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp là một đạo luật mang tính chính trị- pháp lý cao nhất. Về mặt chính trị, Hiến pháp 1992 là sự thể chế hoá đường lối lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng một thiết chế quyền lực Nhà nước của dân, do dân và vì dân, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Do vậy, việc thay đổi, bổ sung những quy định của Hiến pháp có vai trò củng cố và hoàn thiện thể chế chính trị và từ đó tác động đến toàn bộ hoạt động kinh tế, xã hội và quá trình phát triển dân chủ hoá hiện nay ở nước ta.

Trên phong diện đổi mới chính trị, Đảng ta chủ trọng lấy Chủ nghĩa Mác- Lênin và t tổng Hồ Chí Minh làm nền tảng, theo đuổi mục tiêu chủ nghĩa xã hội, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ và sự lãnh đạo của Đảng đối với toàn bộ hệ thống chính trị, đổi mới chính trị phải từng bước chắc chắn, chủ yếu tập trung vào khâu tổ chức và phương thức hoạt động.

Từ cách nhìn nhận về bản chất Hiến pháp và quan điểm của Đảng, việc sửa đổi, bổ sung những quy định của Hiến pháp cần *phải thận trọng*.

Hơn nữa những quy định của Hiến pháp 1992 cho chúng ta thấy việc tổ chức bộ máy nhà nước đã được tạo dựng tương đối hoàn thiện. Những quy định của Hiến pháp về thiết chế quyền lực từ trung ương xuống địa phương thể hiện một nhà nước trong đó tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Trong những năm qua, với sự phát huy rất tích cực hoạt động của bộ máy nhà nước nên công cuộc cải cách kinh tế đạt nhiều thành quả, hội nhập với khu vực và quốc tế ngày càng được mở rộng và tăng cường... Tuy nhiên, cũng còn một số quy định chưa đáp ứng được những yêu cầu khách quan cần sửa đổi cho phù hợp của công cuộc đổi mới.

Hiến pháp 1992 thực chất là một Hiến pháp của giai đoạn *chuyển đổi* từ nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp sang một nền kinh tế thị trường. Hiến pháp 1992 không tránh khỏi những ảnh hưởng của cơ chế cũ. Do vậy trong quá trình tiến hành sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, chúng ta cần phải tập trung khắc phục tối đa cơ chế quan liêu, bao cấp, thậm chí cơ chế thời chiến.

Trong thời đại ngày nay, vấn đề t pháp là đặc biệt quan trọng của nhà nước nhằm đảm bảo sự nghiêm minh và sự công bằng xã hội. Ở các nước, dù được tổ chức theo chế độ đại nghị hay tổng thống thì hoạt động t pháp, trong đó chủ yếu là hoạt động của toà án được đặc biệt đề cao. Sẽ không có tự do nếu quyền xét xử không được thực hiện một cách đầy đủ, không được độc lập và không phân biệt với quyền lập pháp và hành pháp. Trong nhà nước XHCN Việt Nam, quyền xét xử càng phải được đặc biệt đề cao, góp phần xây dựng xã hội công bằng, bình đẳng và dân chủ. Thực tế hiện nay cho thấy, mặc dù hoạt động t pháp có nhiều chuyển biến tích cực, song thực tế việc thực hiện quyền t pháp vẫn còn rất hạn chế, quyền xét xử chưa thực sự độc lập, do vậy chưa đáp ứng được nhu cầu đổi mới của nhà nước và thực thi dân chủ. Với ý nghĩa và thực tiễn thực hiện quyền t pháp trong giai đoạn vừa qua ở Việt Nam, chúng ta thấy rằng cần thiết phải *tập trung* sửa đổi, bổ sung những quy định của Hiến pháp về quyền t pháp, trong đó có quyền kiểm sát của Viện kiểm sát và quyền xét xử của Toà án. Đối với quyền lập pháp (Quốc hội) và quyền hành pháp (Chính phủ), những quy định của Hiến pháp thể hiện tương đối đầy đủ và hoàn thiện, do vậy yêu cầu sửa đổi không nhiều.

Một trong những định hướng tiếp theo trong quá trình xem xét sửa đổi, bổ sung những quy định của Hiến pháp về tổ chức bộ máy Nhà nước là phải làm cho Hiến pháp có đời sống dài hơn. Xét về mặt kỹ thuật lập pháp và mức độ quy mô (tổ chức con người và tài chính), không thể lúc nào chúng ta cũng có thể sửa đổi, bổ sung Hiến pháp được. Hơn nữa, điều mấu chốt là ở chỗ Hiến pháp có thời gian tồn tại lâu dài sẽ là cơ sở để ổn định các chế định chính trị và từ đó là điều kiện cho nền kinh tế phát triển vững mạnh. Hiến pháp Mỹ là một biểu tượng cho sự tồn tại lâu dài trong lịch sử lập hiến thế giới. Dù có nhiều ý kiến khác nhau, nhưng một điều không thể không khẳng định rằng Hiến pháp Mỹ với tuổi đời của nó là một trong những nhân tố quan trọng nhất thúc đẩy sự phát triển của Nhà nước Mỹ từ năm 1787 cho đến ngày nay. Vậy chúng ta phải làm thế nào để những quy định của Hiến pháp Việt Nam có đời sống dài hơn? Là một đạo luật có giá trị pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật, Hiến pháp phải có cách quy định khác với các văn bản pháp luật thông thường. Hiến pháp phải là một hệ thống đầy đủ những nguyên tắc, bao gồm những nguyên tắc chung, bao quát và căn cốt nhất, chi phối mọi mặt đời sống xã hội, vừa thể hiện sự cởi mở, vừa linh hoạt và mềm dẻo. Trên cơ sở cái nền chung nhất của Hiến pháp, sẽ được cụ thể hoá thành những quy phạm pháp luật điều chỉnh các lĩnh vực khác nhau của tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước nói riêng và toàn bộ đời sống xã hội nói chung trong từng giai đoạn lịch sử. Tinh thần này được đặc biệt đề cao trong Hiến pháp 1946 và được tiếp tục kế thừa qua các bản Hiến pháp cho đến Hiến pháp 1992. Tinh thần này cần được kế thừa, phát huy hơn nữa trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp lần này.

Có rất nhiều ý kiến cho rằng nội dung của Hiến pháp ngày càng phải được quy định cụ thể hơn để tránh sự chông chéo và lạm quyền trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước. Theo chúng tôi, quan điểm trên không hợp lý, bởi vì chúng ta không thể và cũng không cần thiết quy định chi tiết tất cả các lĩnh vực về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước vào trong một đạo luật. Hiến pháp với tư cách là một đạo luật có giá trị pháp lý cao nhất chỉ quy định những vấn đề cơ bản nhất về chế độ kinh tế- xã hội của Nhà nước, quyền nghĩa vụ của công dân, cơ cấu, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước. Các quy phạm của Hiến pháp mang tính cơ sở, nền tảng của Nhà nước, là cơ sở của toàn bộ hệ thống pháp luật. Do vậy, các nguyên tắc Hiến pháp cần có luật qui định cụ thể định, cần được xây dựng thật sự khoa học. Với cách quy định như vậy, Hiến pháp sẽ tồn tại lâu dài hơn và đáp ứng sự thay đổi liên tục của đời sống chính trị, xã hội. Cách quy định quá cụ thể về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước (như cách liệt kê tất cả các nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan Nhà nước) nhiều khi lại là sự không đầy đủ và thiếu chặt chẽ.

2. Những vấn đề cụ thể cần sửa đổi, bổ sung trong tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước theo Hiến pháp 1992.

a. Về chế định Quốc hội

Có rất nhiều ý kiến khác nhau trong cách nhìn nhận về vị trí, vai trò của Quốc hội nước ta trong giai đoạn hiện nay, và từ đó cũng có nhiều kiến giải để sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp về Quốc hội. Song theo chúng tôi, những quy định của Hiến pháp 1992 về vị trí, vai trò của Quốc hội

nói chung khá hợp lý, về cơ bản vẫn phù hợp trong điều kiện hiện nay ở nước ta. Chúng tôi đồng tình với quan điểm cần tập trung vào xây dựng một hệ thống (cơ chế) phân công và phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước sao cho hợp lý nhất¹. Theo quy định của Hiến pháp 1992, quyền lực của Quốc hội rất lớn. Cách nhìn nhận đó là phù hợp với quan niệm tiến bộ và phổ biến trong thời đại hiện nay.

Về chức năng lập hiến, lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước:

Trong chức năng này, Quốc hội thực hiện khá tốt, song không phải không có vấn đề. Thực tế thời gian vừa qua cho thấy: Các quyết định và các văn bản pháp luật của Quốc hội thay đổi rất nhanh khiến cho các cá nhân, tổ chức, các nhà đầu tư không yên tâm kinh doanh, sản xuất. Do vậy, một trong những việc làm đầu tiên để đổi mới hoạt động của Quốc hội là làm thế nào để Hiến pháp, luật của Quốc hội có hiệu lực lâu hơn.

Để làm được điều này, việc thông qua luật cần phải thận trọng. Cần đổi mới thủ tục, trình tự của việc chuẩn bị và ban hành các quyết định và văn bản pháp luật của Quốc hội. Trong quá trình soạn thảo và thẩm tra, kinh nghiệm cho thấy, việc phân công hợp lý, đúng chức năng, chuyên môn của các cơ quan soạn thảo (trong đó có cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp), cơ quan thẩm tra là một trong những yếu tố quan trọng thúc đẩy nhanh quá trình chuẩn bị và bảo đảm chất lượng các dự án².

Chúng ta không có hai viện trong Quốc hội như các nước khác. Nguyên thủ quốc gia không có quyền phủ quyết các đạo luật của Quốc hội và cũng không tồn tại Tòa án Hiến pháp. Do vậy phải tìm một cơ chế phù hợp để nâng cao hơn nữa hoạt động lập pháp, mà trước hết cần tăng cường hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội bằng cách trao thêm quyền hạn, đồng thời quy định rõ trách nhiệm cho các cơ quan này. Cần tập trung chuyên gia giỏi thật sự trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Theo phong thức hoạt động của Quốc hội thì quá trình chuẩn bị tốt các dự án luật trước kỳ họp là vô cùng quan trọng. Cần phải xây dựng một cơ chế phù hợp để tạo điều kiện thuận lợi để các cơ quan có thẩm quyền có thể trình dự án luật và các đại biểu Quốc hội có thể trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội. Quy rõ *trách nhiệm* của các đại biểu Quốc hội và các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong việc trình các kiến nghị về luật và các dự án luật. Về chủ thể sáng kiến luật, có nhiều ý kiến cho rằng việc quy định như Hiến pháp 1992 về phạm vi là quá rộng, do vậy cần thu hẹp lại. Theo chúng tôi, ý kiến trên là không xác đáng. Phạm vi chủ thể có quyền sáng kiến luật theo Hiến pháp 1992 là hợp lý. Trong quá trình soạn thảo, trình dự án luật, Chính phủ đóng vai trò quan trọng nhất. Do vậy, cần quy định thật rõ trách nhiệm của Chính phủ đối với các dự án do mình đệ trình. Nên chăng cũng cần có những quy định trách nhiệm đối với Chính phủ trong trường hợp dự án của Chính phủ đệ trình không được Quốc hội thông qua.

Với việc quy định những quyền hạn và trách nhiệm rõ ràng từ hai phía: bên thẩm tra (có các Ủy ban) và bên trình dự án luật (đặc biệt là Chính phủ) là một điều kiện tốt để Quốc hội ban hành được luật tốt, có hiệu lực lâu dài.

Về chức năng giám sát:

Để thực hiện tốt hơn nữa chức năng giám sát của Quốc hội, cần phải kết hợp sự đa dạng trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát, đồng thời xây dựng một cơ chế có sự chuyên môn hoá trong việc thực hiện chức năng giám sát (nh thành lập cơ quan giám sát chuyên trách thuộc Quốc hội). Bên cạnh đó, cần tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội như các Ủy ban có trách nhiệm điều tra các Bộ trưởng, điều tra việc bổ nhiệm các quan chức cao cấp của Nhà nước...

b. Về chế định Chủ tịch nước

Chế định về nguyên thủ quốc gia là một chế định đặc biệt, chứa đựng cả những yếu tố chính trị truyền thống và hiện đại. Trong quá trình sửa đổi, bổ sung những quy định của Hiến pháp 1992, cần phải chú ý đến đặc điểm này. Cần quy định thêm cho Chủ tịch nước quyền ân xá. Các văn bản pháp luật của các cá nhân có thẩm quyền và các cơ quan Nhà nước (nh quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, nghị quyết, nghị định của Chính phủ) khi được ban hành phải căn cứ vào lệnh, quyết định của Chủ tịch nước. Vậy nếu các văn bản pháp luật trên nếu trái với các văn bản pháp luật của Chủ tịch nước thì giải quyết thế nào? Hiến pháp cần phải có quy định rõ.

c. Về chế định Chính phủ

Hiến pháp 1992 có rất nhiều đổi mới trong việc nhìn nhận về tổ chức và hoạt động của Chính phủ nhằm nâng cao tính độc lập tương đối của Chính phủ so với Quốc hội, tăng cường quyền lực cá nhân của Thủ tướng Chính phủ... Tuy nhiên Hiến pháp 1992 cũng thể hiện nhiều điểm chưa thực sự hợp lý. Hiến pháp 1992 không quy định số lượng các Phó Thủ tướng. Điều này có thể coi là một khoảng trống về quyền lực hành pháp, không có kiểm soát và trên thực tế bộ máy chính phủ có nhiều Phó Thủ tướng mà không có luật định. Cần giảm bớt các Bộ trung gian, Bộ chủ quản, tăng cường các Bộ đa ngành.

d. Về các cơ quan t pháp

Đánh giá vai trò thực tế của t pháp, nhiều ý kiến cho rằng, so với bộ máy lập pháp và bộ máy hành pháp thì bộ máy t pháp là một bộ máy yếu về mọi mặt². Do vậy, chúng ta cũng cần phải tìm ra một cơ chế phù hợp để nâng cao hơn nữa hiệu quả của hoạt động t pháp.

Về tổ chức và hoạt động của Tòa án:

Hiện nay các tòa án nước ta được tổ chức theo nguyên tắc kết hợp giữa thẩm quyền xét xử với tổ chức đơn vị hành chính- lãnh thổ từ cấp huyện trở lên. Bên cạnh những ưu điểm, cách tổ chức này đã bộc lộ nhiều tồn tại và khuyết điểm⁴. Có rất nhiều quan điểm khác nhau xoay quanh việc có nên tiếp tục với mô hình Tòa án theo cấp hành chính hay chuyển sang mô hình tòa án theo cấp xét xử? Nếu tổ chức tòa án như hiện nay thì tòa án nhân dân cấp quận, huyện, thị có nên tổ chức căn cứ vào yêu cầu nhiệm vụ mà tổ chức như cũ? hay nên tổ chức theo vùng (bao gồm một số huyện)? Chúng tôi nghĩ rằng quy định về cách thức tổ chức Tòa án như hiện nay về cơ bản là hợp lý. Tuy nhiên, riêng cấp huyện thì có thể căn cứ vào tình hình từng địa phương hoặc một số địa phương mà có cách tổ chức Tòa án cho phù hợp. Quan điểm bảo vệ hệ thống Tòa án như hiện nay tập trung vào mấy lý do cơ bản sau: 1/ để đảm bảo sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng, 2/ đảm bảo sự giám sát của Quốc hội với Tòa án nhân dân tối cao, 3/ bảo đảm sự giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Tòa án nhân dân cùng cấp...⁵ Theo chúng tôi, các quan điểm này cơ bản là hợp lý, do vậy vẫn nên tổ chức Tòa án theo các đơn vị hành chính. Tuy nhiên, quan điểm trên cần phải tính toán đến khả năng có thể không có Hội đồng nhân dân cấp huyện. Do vậy tổ chức của Tòa án ở cấp này có thể khác nhau tùy thuộc vào đặc điểm địa lý, tính phức tạp trong các mối liên hệ kinh tế và khả năng tổ chức của chính quyền địa phương mà trực tiếp là phạm vi giám sát của Hội đồng nhân dân sẽ kéo theo sự đa dạng của hoạt động của tòa án. Vì những lý giải như trên, chúng tôi cho rằng riêng cấp huyện, Tòa án nên tổ chức căn cứ vào yêu cầu nhiệm vụ mà tổ chức ở mỗi huyện hoặc một số huyện có một Tòa án. Và nếu chấp nhận điều này thì cần thiết phải tổ chức lại hệ thống Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện.

Để đảm bảo phục vụ nhu cầu củng cố, xây dựng quân đội nhân dân, đáp ứng nhu cầu thời chiến, các tòa án quân sự và tòa án binh lần lượt ra đời theo Sắc lệnh số 33/SL ngày 13/9/1945 và Sắc lệnh số 163/SL ngày 23/8/1945. Cho đến nay Hiến pháp năm 1992, các Tòa án quân sự vẫn tồn tại với mục đích giữ vững kỷ luật trong quân đội nhân dân. Theo chúng tôi, Tòa án quân sự hình thành chủ yếu để nhằm phục vụ trong thời chiến (đảm bảo cho hoạt động của quân đội được thực hiện một cách nghiêm minh). Trong thời bình, mặc dù hoạt động của quân đội nhân dân vẫn cần được giữ vững kỷ cương, song không cấp thiết phải tổ chức xét xử như trước nữa. Hơn nữa, trong một nhà nước pháp quyền, mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, trong đó có vấn đề được quyền xét xử ở các tòa án như nhau, cho dù các tòa án hiện nay, tòa án quân sự hay tòa án thông, về mặt hình thức đều xét xử chỉ

trên cơ sở của pháp luật. Do vậy, Hiến pháp hiện nay có nhất thiết cần phải ghi nhận sự tồn tại toà án quân sự nữa hay không? Nếu còn có Toà án quân sự, thì phạm vi về thẩm quyền xét xử của Toà án quân sự có nên thu hẹp hay không?

Để cho hoạt động của toà án độc lập đạt được nhiều nhiệm vụ đề ra, chúng ta xem xét đến mọi khả năng có thể trong cách quy định về tổ chức và hoạt động của toà án. Vấn đề đặt ra cần đọc thảo luận là, để các thẩm phán độc lập xét xử chỉ tuân theo pháp luật thì nhiệm kỳ của thẩm phán có thể kéo dài ra không? Theo chúng tôi, điều đó là cần thiết để các thẩm phán phát huy năng lực của mình. Nhưng nếu có thể kéo dài thì nhiệm kỳ là bao nhiêu? Cách thức bổ nhiệm cần đọc đổi mới nh thế nào?

Xét về mặt lịch sử tổ chức bộ máy Nhà nước ta, Hiến pháp năm 1946 còn để lại rất nhiều giá trị lớn cho hậu thế về sau. Và đến ngày nay, chúng tôi thiết nghĩ, các nhà lập pháp cần phải tính đến những giá trị của nó về tổ chức- hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó có những quy định của Hiến pháp về tổ chức- hoạt động của toà án, từ việc ghi nhận vị trí của toà án cho đến cách quy định về thời gian đương nhiệm của thẩm phán.

Về tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát:

Nói chung những quy định của Hiến pháp 1992 về vị trí của Viện kiểm sát với thực hiện đồng thời hai chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật và thực hành quyền công tố trong điều kiện hiện nay là phù hợp⁶. Cần nghiên cứu đổi mới về phạm vi hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát, tránh sự lẫn lộn với hoạt động của các cơ quan Nhà nước khác, tạo cơ chế và những điều kiện cần thiết để Viện kiểm sát thực hiện được chức năng hiến định của mình.

e. Về Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

Hiện nay, chính quyền Nhà nước địa phương ở nước ta được tổ chức theo đơn vị hành chính theo 3 cấp, mỗi cấp đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương nói chung đã đạt được những thành công nhất định, song còn bộc lộ nhiều hạn chế. Về mặt pháp lý, Hội đồng nhân dân có rất nhiều quyền hạn song trên thực tế rất hình thức, đặc biệt là hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp huyện. Cách thức tổ chức các uỷ ban nhân dân cũng thể hiện tính yếu kém trong việc thực hiện chức năng hiến định của mình...

Hiện nay, tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước nói chung và chính quyền địa phương nói riêng còn thể hiện nhiều đặc điểm của cơ chế cũ. Theo quy định của Hiến pháp 1992 thì hệ ở trung ương có gì thì ở địa phương có đấy. Tại mỗi đơn vị hành chính đều có các cơ quan giống nhau. Việc đổi mới cách nhìn nhận này rất là cần thiết trong điều kiện hiện nay. Việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương cần phải căn cứ vào đối tượng quản lý Nhà nước nh các khu vực địa phương có quy mô diện tích, mật độ, tính phức tạp về dân c nh thế nào? là đô thị hay nông thôn?...

Cách nhìn nhận mới nh vậy xuất phát từ nhận thức rằng chủ quyền thuộc về nhân dân được thể hiện (thực hiện) trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia, chứ không thuộc về một đơn vị hành chính nào. Do vậy không nhất thiết phải xây dựng chính quyền địa phương dựa trên sự đồng đều, không có sự khác biệt. Chính sự đa dạng trong phù hợp của tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là điều kiện tốt để thực hiện quyền lực thuộc về nhân dân.

Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương cấp tỉnh và xã, chúng ta cần phát huy hơn nữa hiệu quả, kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan này. Khi hai cấp chính quyền tỉnh và xã đã đủ mạnh thì với quy mô cấp tỉnh không lớn nh ở nước ta hiện nay, chúng ta có thể tính đến việc có thể bỏ qua sự tồn tại của Hội đồng nhân dân cấp huyện. Cơ quan hành chính (uỷ ban nhân dân) huyện cũng không nhất thiết phải có ở tất cả các địa phương hoặc nếu có thì là "cơ quan hành chính thuần tuý với t cách là cánh tay nối dài của chính quyền cấp tỉnh", tức là "coi tổ chức hành chính cấp huyện là cơ

cấu mềm trong hệ thống hành chính Nhà nước"⁷. Những kiến giải trên chính là nhằm mục đích đa dạng hoá trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương.

Để tăng cường hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân, chúng ta cần phát huy tính tự quản của các cơ quan chính quyền địa phương, trong đó trước hết là Hội đồng nhân dân.

Chúng ta cần phải tiếp tục nghiên cứu về cơ chế hình thành ngôi đứng đầu cơ quan hành chính địa phương để một mặt phát huy được vai trò cá nhân, "chế độ thủ trưởng", mặt khác vẫn đảm bảo được sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan Nhà nước cấp trên.

* * *

Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước là vấn đề cũng rất hệ trọng, là một trong những vấn đề lớn trong chủ trương đổi mới chính trị- xã hội, củng cố nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

Không thể tiếp tục đổi mới trên cơ sở suy luận, áp đặt từ kinh nghiệm nước ngoài. Chỉ có thể bổ sung, sửa đổi Hiến pháp có hiệu quả trên cơ sở những yêu cầu đặt ra từ chính thực tiễn đổi mới của đất nước với cách nhìn sâu hơn trong hiện tại, và xa hơn trong tương lai. Trên ý nghĩa đó chúng tôi cũng chỉ xin đóng góp một số ý kiến để tham khảo./

-
1. Bùi Xuân Đức, Vấn đề hoàn thiện bộ máy Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay. Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 4/2000, tr.16
 2. Nguyễn Văn Yếu, Đổi mới hoạt động lập pháp- một số nội dung quan trọng của đổi mới hoạt động của Quốc hội, Hiến pháp 1946 và sự kế thừa, phát triển, tr. 267
 3. Nguyễn Văn Thảo, Bộ T pháp theo Hiến pháp năm 1946 kế thừa và phát triển, tr, 354.
 4. Nguyễn Văn Thảo, tài liệu đã dẫn, tr 348
 5. Đinh Văn Quế, đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án, những vấn đề lý luận và thực tiễn, T.ạp chí Nhà nước và pháp luật, số 8/2000
 6. Lê Hữu Thế, Về vị trí và chức năng của Viện kiểm sát nhân dân trong bộ máy nhà nước ta, tạp chí Nhà nước và pháp luật, Số 7/2000.
 7. Dơng Văn Tung, Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 8/200, tr 28

CÂN THỐNG NHẤT KHÁI NIỆM CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

ThS. HOÀNG VĂN SAO
*Trưởng Khoa luật hành chính-
Đại học Luật Hà Nội*

Quyền lực nhà nước ta xuất phát từ nhân dân, do nhân dân xây dựng. Nhưng quyền lực này được dân giao phó cho các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện. Vai trò và hiệu quả của nó được thể hiện rõ nét ở hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Cơ quan hành chính Nhà nước liên kết chặt chẽ với nhau hợp thành hệ thống thống nhất, gọi là bộ máy hành chính nhà nước. Mỗi cơ quan hành chính Nhà nước là một mắt xích quan trọng của bộ máy hành chính nhà nước, thực hiện những nhiệm vụ khác nhau ở những phạm vi khác nhau. Vì thế, mỗi cơ quan hành chính Nhà nước có quyền hạn khác nhau.

Bộ máy hành chính Nhà nước luôn được thay đổi và ngày càng được hoàn thiện dần đáp ứng sự thay đổi và phát triển của xã hội. Tuy nhiên, sự thay đổi đó không làm mất đi bản chất của nó. Vì lý do đó, một khái niệm thống nhất về cơ quan hành chính nhà nước là đòi hỏi vừa cấp bách, vừa lâu dài của quá trình cải cách nền hành chính quốc gia và cũng là đòi hỏi của pháp luật- cơ sở để xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay.

Xây dựng một khái niệm thống nhất về cơ quan hành chính nhà nước có ý nghĩa cực kỳ to lớn đối với việc xây dựng khoa học tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay. Thế nhưng, từ khi nhà nước ta ra đời cùng với sự phát triển của sự nghiệp lập pháp và xây dựng pháp luật của nhà nước ta, có rất nhiều quan điểm và quan niệm khác nhau về cơ quan hành chính nhà nước. Sự khác nhau có thể từ những lý do sau đây: Trước hết, có quan điểm khác nhau về việc xác định các yếu tố cấu thành cơ quan hành chính nhà nước.

+ Có quan điểm cho rằng cơ quan hành chính nhà nước phải là cơ quan gắn liền với một phạm vi lãnh thổ nhất định, chứa đựng một tập thể cán bộ công nhân viên. Từ cách lý giải này, người ta chỉ chấp nhận cơ quan hành chính nhà nước bao gồm Chính phủ và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp. Quan điểm này mới chỉ đề cập đến quản lý hành chính vùng lãnh thổ mà chưa khẳng định được tính toàn diện của cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành pháp, mà hoạt động này không chỉ được thực hiện bởi Chính phủ và UBND các cấp, mà còn bởi các Bộ, cơ quan ngang Bộ (cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn).

+ Quan điểm thứ hai được mở rộng hơn quan điểm trên vì họ cho rằng cơ quan hành chính nhà nước ngoài Chính phủ và UBND còn thêm các Bộ và cơ quan ngang Bộ. Quan điểm này lý giải rằng các Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan chuyên môn, có chức năng quản lý hành chính nhà nước ở một lĩnh vực hay nhiều lĩnh vực chuyên môn. Quan điểm này khẳng định cơ quan hành chính nhà nước chuyên thực hiện hoạt động chấp hành- điều hành, tức là hoạt động mang tính đối luật (hoạt động tiến hành trên cơ sở và để thi hành luật). Nếu lý giải theo quan điểm này thì chúng ta phải mở rộng hơn nữa, có tính cả các cơ quan thuộc Chính phủ, bởi một số trong những cơ quan này cũng thực hiện chức năng chấp hành - điều hành. Giả sử chúng ta chấp nhận như vậy, coi cơ quan hành chính nhà nước gồm Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp như hiện nay thì không đủ sức thuyết phục vì Bộ hay cơ quan ngang Bộ có chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hay lĩnh vực, còn rất nhiều cơ quan thuộc Chính phủ như Đài truyền hình Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam, Học viện hành chính quốc gia và cả Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh không có chức năng như Bộ mà chỉ thực hiện nhiệm vụ sự nghiệp, hay như Ban vật giá Chính phủ với chức năng tư vấn, hoặc Ban quản lý Lăng Chủ tịch Hồ Chí Minh là cơ quan được Chính phủ giao cho thực hiện một nhiệm vụ v.v... Như vậy, nếu theo quan điểm này đánh giá giữa các cơ quan hành chính nhà nước, chúng ta không có sự thống nhất theo tiêu chí nhất định.

+ Quan điểm thứ ba còn mở rộng hơn nữa. Họ đi từ nhận định cơ quan hành chính nhà nước là cầu nối giữa Đảng với dân, đồng thời là khâu then chốt đa đồng lối của Đảng, pháp luật của nhà nước vào cuộc sống. Từ cách lập luận này, họ khái quát cơ quan hành chính nhà nước gồm: Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp và các sở, phòng, ban, cục, chi cục,... Như vậy, quan điểm này quá mở rộng bởi cơ quan thuộc Chính phủ không phải tất cả đều có chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực nh đã nói ở trên. Ngoài ra, chúng ta còn phải nhìn nhận cơ quan hành chính nhà nước từ quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Từ quan hệ này, nhiều cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ hay Thủ tướng thành lập để thực hiện chức năng tư vấn, tham mưu hay sự nghiệp, chứ không thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực. Vì thế các cơ quan thuộc Chính phủ không thể xếp "cùng hàng" với các Bộ. Nếu căn cứ vào phạm vi thẩm quyền, càng không cho phép chúng ta coi tất cả các cơ quan thuộc Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước.

Hơn nữa, các sở, phòng, ban, chi cục,... là những cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân. Những cơ quan này nếu theo quy định của pháp luật hiện hành thì không đủ các yếu tố để khẳng định nó có chức năng quản lý hành chính mà chủ yếu có nhiệm vụ và quyền hạn của một cơ quan tham mưu chuyên môn của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Ngoài ra, quan điểm này trên thực tế còn thừa nhận Tổng cục, Cục hay Vụ cũng là cơ quan hành chính nhà nước. Thực tế, những cơ quan này là những bộ phận cấu thành của Bộ hoặc cơ quan ngang Bộ hay cơ quan thuộc Chính phủ. Thực chất những công việc mà các cơ quan nói trên đảm nhiệm chỉ góp phần thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước của cơ quan hành chính nhà nước. Như vậy, không thể có cơ quan hành chính nhà nước lại nằm trong cơ quan hành chính nhà nước.

Lý do thứ hai dẫn đến sự khác nhau về khái niệm cơ quan hành chính nhà nước là sự không thống nhất trong các văn bản pháp luật hiện hành. Chúng ta có thể lấy Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ làm ví dụ. Đã có lúc văn bản pháp luật ghi Chính phủ ... và UBND các cấp là cơ quan quản lý nhà nước (vì thế, Ủy ban hành chính mới được thay bằng UBND), lúc khác lại xác định cơ quan hành chính nhà nước theo các tiêu chí khác.

Chẳng hạn, có những cơ quan được quy định là cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước (Bộ lao động - Thương binh và xã hội, Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Ban tôn giáo của Chính phủ...) và cũng có những cơ quan được xác định là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực công tác trên phạm vi cả nước (Bộ Xây dựng và Tổng cục Hải quan...).

Ngoài ra, có văn bản pháp luật trong phần quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của cơ quan hành chính nhà nước lại trao quyền cho một đơn vị (bộ phận cấu thành của cơ quan hành chính nhà nước) thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước. Ví dụ, khoản 1 Điều 2 Nghị định số 145/1999/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 20-9-1999 có quy định: Vụ đầu tư thuộc Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính đầu tư trong phạm vi cả nước.

Với những lý do như trên, để xây dựng một khái niệm thống nhất về cơ quan hành chính nhà nước thì chúng ta phải xây dựng hệ tiêu chí cụ thể về cơ quan hành chính nhà nước.

Tiêu chí thứ nhất: cơ quan đó **phải được luật quy định** là cơ quan hành chính nhà nước. Theo pháp luật hiện hành chúng ta sẽ chỉ có hai loại cơ quan hành chính nhà nước là Chính phủ và UBND các cấp. (Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Điều 109; UBND do Hội đồng nhân dân bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước địa phương - Điều 123).

Nếu chỉ căn cứ vào tiêu chí này thì không khái quát đầy đủ hệ thống cơ quan hành chính nhà nước bởi bên cạnh Chính phủ và UBND các cấp là các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên

môn (đó là các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với một ngành, một lĩnh vực hoặc một vài ngành, một vài lĩnh vực có liên quan chặt chẽ với nhau).

Bên cạnh tiêu chí *độc luật quy định*, cơ quan hành chính nhà nước cần có một tiêu chí nữa: cơ quan đó phải là cơ quan ***có chức năng hay thực hiện chức năng quản lý nhà nước*** về ngành hay lĩnh vực công tác trên phạm vi lãnh thổ nhất định. Theo tiêu chí này, chúng ta sẽ có thêm các Bộ, cơ quan ngang Bộ và một số cơ quan thuộc Chính phủ. Bộ, cơ quan ngang Bộ được xác định là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước (Điều 22 Luật tổ chức Chính phủ). Trong các cơ quan thuộc Chính phủ chỉ có một số cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước (tong tự nh Bộ - Điều 31 Luật tổ chức Chính phủ). Tuy trong các Nghị định của Chính phủ có quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ nhng không có sự thống nhất trong việc sử dụng thuật ngữ - có cơ quan được coi là *có chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực công tác trong cả nước*, có cơ quan chỉ *được thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực công tác trên phạm vi cả nước*... Vậy thì *có chức năng hay thực hiện chức năng* có được hiểu nh nhau không. Hiện nay, không phải tất cả các cơ quan thuộc Chính phủ đều có chức năng hay thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực công tác trong cả nước mà chỉ một số rất ít trong số đó có chức năng hay thực hiện chức năng này thôi.

Nếu theo tiêu chí này một số Vụ, Tổng cục, Cục (bộ phận cơ cấu của Bộ, cơ quan ngang Bộ hay cơ quan thuộc Chính phủ) cũng được pháp luật quy định là có chức năng hay thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực công tác trên phạm vi cả nước nh trường hợp của Vụ Đầu t thuộc Bộ Tài chính đã được đề cập ở trên và do đó cũng được coi là cơ quan hành chính nhà nước chăng? Chính vì vậy, nếu chúng ta sử dụng tiêu chí này thì phải kèm theo một số điều kiện khác nữa nh: Cơ quan đó phải là cơ quan có ***cơ cấu tổ chức và phạm vi thẩm quyền riêng hoặc độc lập***. Kết hợp giữa tiêu chí và điều kiện trên chúng ta sẽ tránh được tình trạng có cơ quan hành chính nhà nước là một bộ phận của một cơ quan hành chính nhà nước khác.

Tiêu chí thứ ba: cơ quan hành chính nhà nước phải là ***cơ quan thực hiện chức năng hành pháp***, bởi đề cập chức năng hành pháp thì mới khái quát một cách toàn diện quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước. Nếu theo tiêu chí này nên đổi tên UBND thành uỷ ban hành chính thì phù hợp hơn.

Từ những phân tích trên đây chúng tôi cho rằng các cơ quan hành chính nhà nước là các cơ quan hành chính nhà nước theo luật định, các cơ quan được pháp luật quy định có chức năng hay thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực công tác trên một phạm vi lãnh thổ nhất định với cơ cấu tổ chức và phạm vi thẩm quyền độc lập và thực hiện chức năng hành pháp.

Các cơ quan hành chính nhà nước theo luật định là Chính phủ và Uỷ ban nhân dân các cấp. Những cơ quan này giữ vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, phạm vi thẩm quyền của chúng không bị giới hạn trong ngành hay lĩnh vực. Chúng là những cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, thực hiện chức năng quản lý hành chính toàn diện trên địa bàn lãnh thổ tương ứng. Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quy định về chức năng, nhiệm vụ, cách thức thành lập các cơ quan này, nên chức năng, nhiệm vụ và cách thức tổ chức bộ máy các cơ quan này tương đối ổn định.

Các cơ quan được pháp luật quy định có chức năng hay thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực công tác trên một phạm vi lãnh thổ nhất định với cơ cấu tổ chức và phạm vi thẩm quyền độc lập là các Bộ, cơ quan ngang Bộ và một số cơ quan thuộc Chính phủ. Chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các cơ quan loại này do Chính phủ quy định nên sự thay đổi, điều chỉnh diễn ra khá thông xuyên nhằm đáp ứng kịp thời đòi hỏi của thực tiễn quản lý nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng trong từng thời kỳ. Vì thế những cơ quan này phải là những cơ quan năng động, sáng tạo và có tính độc lập tương đối. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, khi nhiệm vụ của công cuộc cải cách hành chính đặt ra càng đòi hỏi cơ cấu tổ chức các Bộ và các cơ quan ngang Bộ

phải đợc tổ chức theo hớng quản lý nhà nớc đa ngành, đa lĩnh vực, bao quát các thành phần kinh tế, đáp ứng yêu cầu của nhà nớc và xã hội trong tình hình mới./.

GIỚI THIỆU

HIẾN PHÁP CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Th.S. HOÀNG VĂN TÚ
Văn phòng Quốc hội

Xã hội loài người đã tồn tại hơn 50 nghìn năm, Nhà nước và pháp luật cũng đã có gần 3 nghìn năm. Trong khi đó, Hiến pháp- đạo luật cơ bản của mỗi quốc gia mới chỉ ra đời cách đây hơn 200 năm, kể từ khi có Hiến pháp của nước Mỹ năm 1787.

Hiện nay, trên thế giới nhiều nước có Hiến pháp. Các nhà khoa học pháp lý và những người làm hiến pháp đã nêu nhiều cách khác nhau để phân loại hiến pháp. Tuy nhiên, căn cứ vào hình thức văn bản, tính chất nội dung của các quy định, Hiến pháp có thể được phân chia thành các loại sau đây:

Căn cứ vào hình thức văn bản, Hiến pháp được chia làm hai loại: Hiến pháp thành văn và Hiến pháp không thành văn. Hầu hết các nước có Hiến pháp ở trên thế giới đều là Hiến pháp thành văn, có nghĩa là các quy định của Hiến pháp được viết thành văn bản, thông thường là một văn bản hết sức ngắn gọn, dễ đọc và dễ hiểu (Hiến pháp Mỹ, Nhật, Pháp, Úc), trong khi đó, lại có Hiến pháp rất dài (Hiến pháp Ấn Độ) và bao gồm nhiều văn bản (Hiến pháp Canada). Đặc điểm của loại hình thức Hiến pháp thành văn là phải được Nhà nước tuyên bố hoặc ghi nhận là đạo luật cơ bản của Nhà nước. Loại hình thức Hiến pháp không thành văn là tổng hợp các văn bản pháp luật, các quy phạm pháp luật được hình thành theo tập tục, truyền thống, các án lệ của Tòa án tối cao có liên quan tới việc tổ chức quyền lực nhà nước. Các nước có Hiến pháp không thành văn là Anh, Niudilân và Ixraen .

Tiến sỹ luật học I.U. Tumanov dựa vào tính chất nội dung của các quy định trong Hiến pháp đã chia thành Hiến pháp cổ điển và Hiến pháp hiện đại¹. Theo ông, Hiến pháp cổ điển là những Hiến pháp được ban hành từ lâu, cuối thế kỷ 18 và đầu thế kỷ 19. Những Hiến pháp này vẫn còn hiệu lực pháp lý cho đến ngày nay. Hiến pháp của Mỹ là loại Hiến pháp cổ điển. Nội dung của Hiến pháp chỉ có 7 điều, chủ yếu quy định thẩm quyền, trình tự và thủ tục thành lập các cơ quan ở Trung ương như: Quốc hội, Tổng thống, Tòa án tối cao; mối quan hệ giữa liên bang với các tiểu bang và thẩm quyền, trình tự sửa đổi Hiến pháp.

Hiến pháp hiện đại là những Hiến pháp phần lớn được thông qua sau chiến tranh thế giới lần thứ hai. Nội dung quy định chủ yếu của các Hiến pháp này là khẳng định sự độc lập chủ quyền của nhiều dân tộc thoát khỏi ách thống trị của các nhà nước đế quốc thực dân.

Ở đây, chúng tôi xin giới thiệu cấu trúc của Hiến pháp của một số nước trên thế giới (Nhật, Pháp, Ôxtrâyli).

1. Hiến pháp Nhật Bản được ban hành ngày 3.11.1946 và có hiệu lực thi hành từ ngày 3.5.1947. Hiến pháp Nhật Bản gồm có Lời nói đầu, 11 chương và 101 điều.

Trong Lời nói đầu, Hiến pháp đã nêu những điểm có tính chất khái quát chung như nêu trách nhiệm của Nhà nước Nhật Bản trong việc bảo vệ cho thế hệ hôm nay và mai sau, những lợi ích, hoà bình và hợp tác với các quốc gia khác. Chính phủ Nhật Bản nhận quyền thiêng liêng do nhân dân giao phó đó là việc điều hành, quản lý đất nước, thực hiện các công việc đối nội, đối ngoại nhằm phục vụ lợi ích của dân tộc và nhân dân.

Chương I của Hiến pháp Nhật Bản có tên gọi là Hoàng Đế gồm có 7 điều. Ở chương này quy định vị trí pháp lý, nhiệm vụ và quyền hạn của Hoàng đế. Hoàng đế tiêu biểu cho quốc gia và sự thống nhất của dân tộc; chức vụ Hoàng đế xuất phát từ ý chí của dân tộc có chủ quyền. Hoàng đế bổ nhiệm Thủ

tổng do Quốc hội tuyển lựa; ban hành tu chính Hiến pháp, đạo luật, sắc lệnh (do Nội các soạn thảo), hiệp ước; triệu tập Quốc hội; giải tán Hạ nghị viện...

Chương II có 1 điều quy định về việc phủ nhận chiến tranh. Ở chương này đề cập đến việc ước mong một nền hoà bình quốc tế đặt trên căn bản công lý và trật tự, vì vậy dân tộc Nhật Bản phủ nhận vĩnh viễn chiến tranh, phủ nhận sự đe dọa hay sự áp dụng sức mạnh để giải quyết những mối tranh chấp quốc tế.

Chương III về quyền lợi và nhiệm vụ của nhân dân gồm có 31 điều trong đó quy định về những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân nh:

- Quốc tịch,
- Bất khả xâm phạm thân thể,
- Tự do,
- Bình đẳng trước pháp luật,
- Khiếu nại, tố cáo,
- Tự do, ngôn luận,
- Tự do tín ngưỡng,
- Tự do hội họp...

Chương IV về Quốc hội gồm 24 điều. Quốc hội là cơ quan tối cao nắm giữ quyền hành và cũng là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Quốc hội gồm có hai viện: Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Đại biểu Quốc hội do nhân dân bầu, số đại biểu của mỗi viện do pháp luật quy định. Nhiệm kỳ của dân biểu Hạ nghị viện là 4 năm, trừ trường hợp Hạ nghị viện bị giải tán; trong khi đó, nhiệm kỳ của Thượng nghị sỹ là 6 năm, cứ 3 năm, nửa số thượng nghị sỹ được bầu lại. Ở trong chương này, cũng có những quy định về chế độ chính sách đối với các dân biểu; về chế độ làm việc của Hạ viện và Thượng viện; quy trình xem xét, thông qua một dự án luật...

Chương V về Nội các gồm có 11 điều, quy định về quyền hành pháp do Nội các thực hiện; Nội các gồm Thủ tướng, các Bộ trưởng. Thủ tướng và các Bộ trưởng chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Quốc hội bầu Thủ tướng. Thủ tướng có quyền bổ nhiệm, cách chức Bộ trưởng. Ở chương này cũng có những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Nội các.

Chương VI về T pháp gồm 7 điều, quy định các vấn đề nh:

- T pháp do Toà án nhân dân tối cao và các Toà án cấp dưới thực hiện;
- Toà án tối cao có quyền lập quy để quy định nguyên tắc về thủ tục và án lệ, vấn đề liên quan tới luật s, nội quy của Toà án và việc quản lý t pháp;
- Quyền và nghĩa vụ của các thẩm phán;
- Xét xử tại Toà án...

Chương VII về tài chính gồm 8 điều, quy định về tài sản Hoàng gia, thiết lập thuế mới, sửa đổi các luật thuế, về kế toán ngân sách, về quyền quản trị tài chính quốc gia...

Chơng VIII về tự trị địa phương gồm 4 điều, quy định quy tắc tổ chức và điều hành nền hành chính địa phương; về nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương...

Chơng IX về tu chính án gồm có 1 điều quy định thẩm quyền, trình tự và thủ tục sửa đổi Hiến pháp nh việc sửa đổi Hiến pháp phải đọc ít nhất 2/3 tổng số dân biểu của mỗi viện tán thành và đọc đa số nhân dân đồng ý trong cuộc trng câu dân ý.

Chơng X về đạo luật tối cao gồm có 3 điều quy định về giá trị pháp lý của Hiến pháp đó là: Hiến pháp là đạo luật tối cao của Nhà nớc, không một đạo luật, sắc lệnh, dụ, văn kiện nào khác trái với Hiến pháp.

Hoàng đế, Bộ trưởng, dân biểu phải có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp.

Chơng XI về điều khoản phụ gồm có 4 điều quy định hiệu lực thi hành của Hiến pháp và một số vấn đề khác có liên quan.

2. Hiến pháp của Pháp đệ ngũ cộng hoà (4/10/1958) gồm có mở đầu, 15 chơng và 92 điều.

Trong phần mở đầu, Hiến pháp khẳng định sự trung thành của nhân dân với bản tuyên ngôn nhân quyền và những nguyên tắc về chủ quyền đợc ấn định trong bản Tuyên ngôn nhân quyền 1789, đợc xác định và bổ sung trong phần mở đầu của Hiến pháp 1946.

Chơng I về chính thể của Cộng hoà Pháp gồm 4 điều quy định một số nguyên tắc nh:

- Cộng hoà Pháp và những dân tộc trên đất đai hải ngoại có thể tự do quyết định để chấp thuận bản Hiến pháp này và thiết lập một khối cộng đồng;
- Nớc Pháp là một chính thể cộng hoà bất phân chia về tôn giáo, dân chủ và xã hội;
- Quyền bỏ phiếu, các quyền dân sự và chính trị;
- Các đảng phái và đoàn thể đợc thành lập và tự do hoạt động.

Chơng II về Tổng thống gồm 16 điều quy định các vấn đề liên quan đến việc bầu Tổng thống, nhiệm kỳ, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Tổng thống. Tổng thống có nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp; bảo đảm sự hoạt động và điều hoà của các cơ quan công quyền và sự liên tục quốc gia... Tổng thống đợc bầu trong nhiệm kỳ 7 năm... Tổng thống bổ nhiệm Thủ tống, có thể giải tán Hạ nghị viện; ký luật và sắc lệnh. Tổng thống là chỉ huy lực lượng quân đội; chủ toạ phiên họp Hội đồng và Uỷ ban tối cao về quốc phòng...

Chơng III về Chính phủ gồm 4 điều, quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tống và Nội các. Thủ tống điều hành hoạt động của Chính phủ; có quyền ban hành các văn bản pháp quy; bổ nhiệm các chức vụ dân sự và quân sự. Thủ tống có thể thay thế Tổng thống chủ toạ phiên họp Hội đồng và Uỷ ban tối cao về quốc phòng. Trong trường hợp đặc biệt, Thủ tống có thể thay thế Tổng thống chủ toạ phiên họp Hội đồng Tổng trưởng nếu có uỷ quyền đặc biệt... Chính phủ ấn định và điều hành chính sách quốc gia; điều hành bộ máy hành chính và quân lực. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Chơng IV về Quốc hội gồm 10 điều, quy định cơ cấu tổ chức và phong thức hoạt động của Quốc hội. Quốc hội gồm Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Dân biểu Hạ nghị viện đợc bầu trong cuộc đầu phiếu trực tiếp. Còn dân biểu Thượng nghị viện đợc bầu trong cuộc đầu phiếu gián tiếp. Hiến pháp cũng quy định nhiệm kỳ của mỗi viện, số dân biểu, chế độ phụ cấp, điều kiện ứng cử, không đợc ứng cử, việc bầu mới hoặc bầu bổ sung các Nghị sỹ do pháp luật quy định. Quốc hội họp hai kỳ trong một năm. Kỳ họp thứ nhất bắt đầu từ thứ 3 trong tuần lễ đầu tiên của tháng 10 và kết thúc vào

thứ 6 trong tuần lễ thứ 3 của tháng 12. Kỳ họp thứ 2 bắt đầu từ thứ 3 cuối cùng trong tháng t và thời hạn họp không quá 3 tháng. Quốc hội có thể họp bất thường theo đề nghị của Thủ tướng hoặc đa số dân biểu của Hạ viện, theo một nghị trình đặc biệt.

Chơng V về mối liên hệ giữa Quốc hội và Chính phủ gồm 17 điều, quy định những vấn đề mà trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình có sự phối hợp hoạt động với nhau nh: việc xem xét, thông qua các đạo luật, vấn đề thiết quân luật, quyền sáng kiến lập pháp...

Chơng VI về Hiệp ớc quốc tế gồm 4 điều, quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục phê chuẩn Hiệp ớc quốc tế...

Chơng VII về Hội đồng bảo hiến gồm 8 điều, quy định tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bảo hiến. Hội đồng bảo hiến gồm 9 thành viên, nhiệm kỳ là 9 năm và không gia hạn. Hội đồng đợc thay đổi 1/3 thành viên sau 3 năm, 3 thành viên do Tổng thống bổ nhiệm, 3 thành viên do Chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm, 3 thành viên do Chủ tịch Thượng viện bổ nhiệm. Ngoài 9 thành viên kể trên, các thành viên đơng nhiên và vĩnh viễn là các cựu Tổng thống Pháp. Chủ tịch Hội đồng do Tổng thống bổ nhiệm. Nhiệm vụ của Hội đồng ngoài việc xem xét tính hợp hiến của các đạo luật, còn giám sát sự hợp lệ của cuộc bỏ phiếu bầu Tổng thống; bầu cử Thượng nghị sỹ và Hạ nghị sỹ...

Chơng VIII về cơ quan t pháp bao gồm 3 điều, quy định về việc bảo đảm tính đợc lập của cơ quan t pháp; về tổ chức và nhiệm vụ của Hội đồng tối cao thẩm phán...

Chơng IX về pháp đĩnh tối cao gồm 2 điều, quy định về việc thành lập và quyền hạn của cơ quan này. Pháp đĩnh tối cao gồm những đại biểu do Thượng viện và Hạ viện bầu. Số thành viên do mỗi viện bầu bằng nhau và nhất thiết phải là dân biểu của mỗi viện. Pháp đĩnh tối cao xem xét các hành vi phạm tội của Tổng thống và các thành viên Chính phủ...

Chơng X về Hội đồng kinh tế và xã hội gồm 3 điều, quy định nhiệm vụ của Hội đồng nh: theo đề nghị của Chính phủ, Hội đồng phát biểu ý kiến về dự thảo Luật, dụ, sắc lệnh. Chính phủ tham khảo ý kiến của Hội đồng về mọi vấn đề liên quan đến kinh tế, xã hội ở trong nớc và trong cộng đợng.

Chơng XI những quy định về lãnh thổ gồm 4 điều, đề cập đến việc quản lý các lãnh thổ do Hội đồng lãnh thổ đảm nhiệm. Hội đồng do dân bầu...

Chơng XII về khối cộng đợng gồm 11 điều, quy định về vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của khối cộng đợng, về nhiệm vụ, quyền hạn của Tổng thống trong hoạt động của khối cộng đợng...

Chơng XIII về những hiệp ớc liên kết gồm có 1 điều quy định Cộng hoà Pháp và khối cộng đợng có thể ký hiệp ớc với các quốc gia khác muốn phát triển nền văn minh của chúng.

Chơng XIV về Tu chính hiến pháp có 1 điều quy định về việc sửa đổi Hiến pháp

Chơng XV về điều khoản chuyển tiếp gồm 3 điều quy định các thủ tục, trình tự tiến hành trong tr-ờng họp Quốc hội bị giải tán...

3. Hiến pháp của Ôxtrâyli đợc ban hành ngày 9/7/1900 gồm có 8 chơng và 128 điều.

Chơng I về Quốc hội gồm có 5 phần và 60 khoản.

- Phần 1 về quy định chung có 6 khoản quy định về quyền lực của Quốc hội; về địa vị pháp lý, long của Tổng toàn quyền liên bang; về kỳ họp và Chơng trình làm việc của Quốc hội.

- Phần 2 về Thượng nghị viện có 17 khoản quy định về tổ chức của Thượng nghị viện; về tiêu chuẩn của những người ra ứng cử Thượng nghị sỹ; về chế độ bầu cử Thượng nghị sỹ; về tiêu chuẩn của Thượng nghị sỹ; về chế độ bầu Chủ tịch Thượng viện...

- Phần 3 về Hạ nghị viện có 17 khoản, quy định về tổ chức của Hạ viện; về tiêu chuẩn của những người ra ứng cử Hạ nghị sỹ; về chế độ bầu cử Hạ nghị sỹ; về tiêu chuẩn của Hạ nghị sỹ; về chế độ bầu Chủ tịch Hạ viện...

- Phần 4 về hai viện của Quốc hội có 10 khoản, quy định về quyền của cử tri ở các tiểu bang; về tuyên thệ và các vấn đề khác có liên quan đến hai viện.

- Phần 5 về quyền lực của Quốc hội có 10 khoản quy định về quyền lập pháp; về thủ tục, trình tự giải quyết bất đồng giữa Hạ viện và Thượng viện khi xem xét, thông qua dự án luật; về thẩm quyền của Tổng toàn quyền liên bang trong việc xem xét, ký các đạo luật được Quốc hội thông qua.

Chương II về Chính phủ gồm 10 khoản, quy định về quyền hành pháp; về việc bổ nhiệm các Bộ trưởng; về chế độ, chính sách đối với các Bộ trưởng.

Chương III về T pháp bao gồm 10 khoản, quy định về quyền t pháp và Tòa án; về việc bổ nhiệm, nhiệm kỳ và chế độ, chính sách đối với thẩm phán; về thẩm quyền, thủ tục xét xử tại Tòa án...

Chương IV về tài chính và thương mại gồm 26 khoản, quy định về việc quản lý tài chính; chế độ thu chi ngân sách; về việc quản lý tài sản và các bất động sản; về hoạt động của ngành hải quan và các vấn đề về thuế...

Chương V về các tiểu bang gồm 15 khoản, quy định về Hiến pháp, Quốc hội, Chính phủ, vấn đề thuế của các tiểu bang...

Chương VI về các tiểu bang mới gồm 4 khoản, quy định về việc Quốc hội liên bang có thể thành lập các tiểu bang mới; về Chính phủ của các lãnh thổ liên bang...

Chương VII về các quy định khác gồm 2 khoản đề cập đến vị trí của Chính phủ của các lãnh thổ Liên bang và việc ủy quyền của Nữ hoàng đối với Tổng toàn quyền liên bang trong việc bổ nhiệm các chức sắc của lãnh thổ.

Chương VIII về sửa đổi Hiến pháp gồm 1 khoản, quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục sửa đổi Hiến pháp./.

1. Xem: I.U. Tumanov, *Hiến pháp t sản hiện đại, trong cuốn: Luật Nhà nước t sản hiện đại. Matxcova 1987, tr. 40 (tiếng Nga).*

VỀ CHẾ ĐỊNH CHỦ TỊCH NƯỚC

ThS. LÊ ĐÌNH TUYẾN
Văn phòng Chủ tịch nước

Báo cáo Chính trị tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã đề ra yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung một số vấn đề về tổ chức bộ máy Nhà nước, trong đó có chế định Chủ tịch nước. Trong công cuộc đổi mới hiện nay ở nước ta, một số quy định trong Hiến pháp năm 1992 và các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy Nhà nước nói chung và chế định Chủ tịch nước nói riêng cần phải được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung kịp thời để đáp ứng tình hình mới đã trở thành nhu cầu khách quan có tính tất yếu.

Trên tinh thần ấy, chúng tôi muốn bày tỏ quan điểm và kiến nghị cụ thể nhằm góp phần hoàn thiện hơn nữa bộ máy Nhà nước, nội hàm thiết chế Chủ tịch nước, tức là xác định địa vị pháp lý cũng như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước trong giai đoạn cách mạng hiện nay.

Hiến pháp là một văn bản pháp lý có giá trị cao nhất trong hệ thống pháp luật. Theo đó, Hiến pháp năm 1992 là sự thể chế hoá đường lối lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng một thiết chế quyền lực Nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Hiến pháp năm 1992, thực chất là một Hiến pháp trong giai đoạn chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp sang một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Do vậy Hiến pháp năm 1992 không thể tránh khỏi ảnh hưởng của cơ chế cũ. Điều đó đặt ra là trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 cần phải khắc phục có hiệu quả cơ chế lỗi thời nhằm tạo ra một khung pháp lý để điều chỉnh thích ứng với cơ chế mới. Bởi vì Hiến pháp năm 1992 là một hệ thống đầy đủ những nguyên tắc chung, bao quát có tính chi phối mọi hoạt động của đời sống xã hội. Trên cơ sở của Hiến pháp mới được sửa đổi sẽ được cụ thể hoá thành những quy phạm pháp luật điều chỉnh các lĩnh vực khác nhau của tổ chức bộ máy Nhà nước, trong đó có chế định Chủ tịch nước, đảm bảo cho Nhà nước hoạt động có hiệu quả và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Có nhiều ý kiến khác nhau trong cách nhìn nhận vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Chủ tịch nước trong giai đoạn hiện nay. Song theo quan điểm của chúng tôi, những quy định của Hiến pháp năm 1992 về chế định Chủ tịch nước là khá hợp lý, về cơ bản vẫn phù hợp trong điều kiện hiện nay. Lịch sử lập hiến Việt Nam với 4 bản Hiến pháp (Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và 1992) đều khẳng định một cách nhất quán vị trí, vai trò của Chủ tịch nước (dù được tổ chức dưới hình thức cá nhân hay tập thể) một chủ thể quan trọng trong tổ chức quyền lực Nhà nước thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Mô hình Nguyên thủ quốc gia là cá nhân được thiết lập ở một số nước Xã hội chủ nghĩa như Việt Nam, Trung Quốc... với tên gọi là Chủ tịch nước. Việc thiết lập chế định Chủ tịch nước chủ yếu xuất phát từ những điều kiện hoàn cảnh lịch sử của mỗi quốc gia và chức danh Chủ tịch nước thường được giao cho những nhân vật lịch sử, tiêu biểu cho khối đại đoàn kết dân tộc có nhiều đóng góp cho sự nghiệp cách mạng của mỗi dân tộc. Trong tổ chức bộ máy quyền lực Nhà nước, Chủ tịch nước được xác định với một địa vị pháp lý cao nhất, là người đứng đầu Nhà nước với tư cách là Nguyên thủ quốc gia thường gắn bó với hoạt động của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và cùng với cơ quan này thực hiện chức năng Nguyên thủ quốc gia.

Về mặt tổ chức, Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung, trước hết phải là Đại biểu Quốc hội, nghĩa là muốn trở thành Nguyên thủ quốc gia thì người đó phải là thành viên của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, được cơ quan này bầu ra và phải chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Quốc hội. Xét về tổng thể thì chức năng, nhiệm vụ và địa vị pháp lý của Chủ tịch nước được quy định trong Hiến pháp có quan hệ với các cơ quan lập pháp (Quốc hội), hành pháp (Chính phủ) và tư pháp (Toà án, Kiểm sát) như công bố Luật, Pháp lệnh, giới thiệu nhân sự cấp cao của Nhà nước cũng

nh ngồi đứng đầu Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát Nhân dân tối cao...

Qua hơn 30 năm thực hiện chế định Chủ tịch nước là cá nhân và nhất là qua 10 năm thực hiện chế định Chủ tịch nước tập thể là Hội đồng Nhà nước trong 2 nhiệm kỳ Quốc hội khoá VII và khoá VIII, chúng ta đã rút ra được những bài học kinh nghiệm quý báu. Trong đó, chế định Chủ tịch nước tập thể là Hội đồng Nhà nước đã bộc lộ khá rõ mặt mạnh và mặt yếu của mình. Đó là: mặt mạnh đáng chú ý nhất là các vấn đề quan trọng của quốc gia thuộc nhiệm vụ quyền hạn của Nguyên thủ quốc gia đều được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số, nh vậy thông vững vàng hơn so với một người quyết định. Bộ máy gọn nhẹ hơn và thủ tục làm việc đơn giản hơn; thí dụ nh Hội đồng Nhà nước sau khi thông qua Pháp lệnh hoặc Nghị quyết nào đó thì công bố ngay, không cần thủ tục gì khác. Mặt yếu đáng chú ý là về cơ cấu thành viên của Hội đồng Nhà nước là thiếu người chuyên trách, cha mạnh dạn ngang tầm với vị trí, chức năng của Nguyên thủ quốc gia, mọi vấn đề phải bàn bạc và quyết định theo đa số nên công việc có phần triển khai chậm. Điều lu ý là trách nhiệm và địa vị pháp lý của Chủ tịch Hội đồng Nhà nước cha thật rõ ràng và nhiệm vụ của Hội đồng Nhà nước trong các phiên họp Quốc hội cha được xác định về mặt pháp lý để hoạt động có hiệu quả. Trong thực tế hoạt động của Hội đồng Nhà nước trước đây, mối quan hệ giữa Chủ tịch Hội đồng Nhà nước và Ủy viên Hội đồng Nhà nước là mối quan hệ pháp lý đặc biệt. Cụ thể là khi quyết định một vấn đề quan trọng theo đa số, số phiếu bằng nhau thì quyết định theo phiếu của Chủ tịch Hội đồng Nhà nước.

Cần nhắc một cách khách quan các mặt mạnh, yếu trên đây, đối chiếu với yêu cầu của tình hình mới trong công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, chúng ta thấy rằng chế định Nguyên thủ quốc gia nhất định phải đổi mới trong xây dựng tổ chức bộ máy quyền lực Nhà nước, nhằm đảm bảo vững vàng, chắc chắn và nhanh nhạy, chủ động đồng thời phù hợp với thông lệ quốc tế trong việc tổ chức nghi thức long trọng trong quan hệ ngoại giao với các quốc gia khác. Chính vì vậy, Hiến pháp năm 1992 ra đời đánh dấu một giai đoạn phát triển có ý nghĩa bậc ngoặt trong bộ máy tổ chức Nhà nước ta. Hiến pháp năm 1992 đã xác định vị trí rất quan trọng của Chủ tịch nước là Nguyên thủ quốc gia, là ngôi đứng đầu Nhà nước, đại diện cho Nhà nước về hoạt động đối nội và đối ngoại. Nh vậy địa vị pháp lý của chế định Chủ tịch nước trong tổ chức bộ máy quyền lực Nhà nước ta được xây dựng theo quan điểm cơ bản đã được khẳng định là: *"Toàn bộ quyền lực Nhà nước tập trung thống nhất vào Quốc hội, không phân chia các quyền lập pháp, hành pháp, t pháp theo thuyết "tam quyền phân lập". Chỉ có sự phân công, phân nhiệm giữa Chính phủ, Tòa án tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao để mỗi khi cơ quan thì hành có hiệu lực chức năng, quyền hạn của mình với sự phối hợp và hiệp đồng chặt chẽ, tạo nên sức mạnh quyền lực Nhà nước đối sự lãnh đạo của Đảng"*¹.

Trong công cuộc đổi mới, việc sửa đổi, bổ sung các thiết chế bộ máy Nhà nước, trong đó có chế định Chủ tịch nước là hết sức quan trọng và cần thiết. Trong thực tế hoạt động của Chủ tịch nước cần phải xác định rõ mối quan hệ pháp lý nh sau:

1- Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội

a) Mối quan hệ với Quốc hội

Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội năm 1993 có những quy định:

Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và chỉ có Quốc hội mới có quyền bãi nhiệm, miễn nhiệm chức danh Chủ tịch nước.

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, là cơ quan quyền lực cao nhất có quyền quy định tổ chức và hoạt động của Chủ tịch nước. Theo đó Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội. Trong hoạt động, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Ủy ban Thường vụ Quốc hội triệu tập kỳ họp bất thường của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước. Chủ tịch nước phải có trách nhiệm trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp,

trong trường hợp cần thiết điều tra thì Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc tại kỳ họp sau của Quốc hội hoặc Chủ tịch nước trả lời bằng văn bản².

b) Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Ủy ban thường vụ Quốc hội

Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội năm 1993 có những quy định cơ bản sau:

Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp (thường kỳ và bất thường) của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Quy định này nhằm mục đích tạo điều kiện để Chủ tịch nước đọc sát ý kiến của tập thể Ủy ban thường vụ Quốc hội khi thảo luận hoặc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước như vấn đề về An ninh Quốc phòng, Ngân sách Nhà nước, đối nội, đối ngoại, phê duyệt các chương trình công tác lớn của Nhà nước. Đồng thời Chủ tịch nước cũng có thể đóng góp các ý kiến của mình với Ủy ban thường vụ Quốc hội trong khi thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng khác³.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thì Chủ tịch nước có thẩm quyền công bố Luật, Pháp lệnh và Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày thông qua. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật thì Chủ tịch nước có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày Pháp lệnh hoặc Nghị quyết được thông qua. Thực tế trong nhiệm kỳ 1992 - 1997, Chủ tịch nước Lê Đức Anh đã hai lần có ý kiến với Ủy ban thường vụ Quốc hội về hai Pháp lệnh và có nhiều ý kiến xây dựng pháp luật khác.... Tại điểm 7, Điều 103 của Hiến pháp năm 1992 đã quy định rõ nếu Pháp lệnh, Nghị quyết đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì theo quy định của Luật, Chủ tịch nước theo thẩm quyền của mình trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất. Đây là một quyền hạn mới được xây dựng bổ sung cho chế định Chủ tịch nước mà Hội đồng Nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 không có. So sánh với quyền phủ quyết (VETO) của chế định Tổng thống trong Hiến pháp của một số nước như Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, Cộng hòa Pháp, Cộng hòa Phần Lan... có quy định Tổng thống có thẩm quyền yêu cầu Quốc hội thảo luận lại một đạo luật mà Quốc hội đã thông qua, nếu trong trường hợp đa số trong Quốc hội vẫn biểu quyết tán thành thông qua đạo luật thì Tổng thống phải công bố đạo luật ấy theo quy định của pháp luật.

2- Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Chính phủ

Mối quan hệ này đã được Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ ngày 30/9/1992 quy định như sau:

Căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước theo thẩm quyền ra quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Chính phủ mời Chủ tịch nước tham dự các phiên họp của Chính phủ, trình Chủ tịch nước quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước như ký kết các Điều ước quốc tế, phong hàm cấp ngoại giao, bổ nhiệm, miễn nhiệm thẩm phán, Kiểm sát viên cao cấp, quyết định khen thưởng Huân, huy chương, giải thưởng Hồ Chí Minh, giải thưởng Nhà nước và các danh hiệu vinh dự Nhà nước...

Thủ tướng Chính phủ đôn đốc kiểm tra việc thực hiện những quyết định của Chủ tịch nước, các báo cáo công tác của Chính phủ trước Chủ tịch nước phải được Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số.

3- Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước và Tòa án nhân dân tối cao.

Theo Hiến pháp năm 1992 và Pháp lệnh về thẩm phán năm 1993, chế độ bầu cử thẩm phán đã được thay thế bằng chế độ bổ nhiệm, chỉ trừ đối với chức vụ Chánh án Tòa án nhân dân tối cao do Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm. Các chức vụ khác từ Phó Chánh án Tòa án

nhân dân tối cao đến thẩm phán Tòa án nhân dân cấp huyện, quận, thị xã, từ Chánh án Tòa án quân sự Trung ương đến thẩm phán Tòa án quân sự khu vực đều do Chủ tịch nước bổ nhiệm.

Trong thời gian Quốc hội không họp, Chánh án tòa án nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Chánh án tòa án nhân dân tối cao trình Chủ tịch nước có ý kiến của mình về những trường hợp người bị kết án tử hình có đơn xin ân giảm.

4- Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Theo Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân ngày 8/10/1992 có những quy định sau:

Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, bãi nhiệm Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Viện trưởng, kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Trong thời gian Quốc hội không họp, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Báo cáo của Viện kiểm sát nhân dân tối cao thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Nếu Viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên của Ủy ban kiểm sát thì phải thực hiện theo đa số, song Viện trưởng có quyền bảo lưu ý kiến và báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Chủ tịch nước ý kiến của mình về những trường hợp người bị kết án tử hình có đơn xin ân giảm.

Trong lịch sử lập hiến nước ta, qua quá trình xây dựng các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992, chế định Chủ tịch nước có những điểm rất đặc biệt là luôn gắn liền với cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, trở thành một bộ phận cấu thành không thể thiếu được của cơ quan quyền lực đó. Đó là: Nghị viện theo Hiến pháp 1946 hay Quốc hội theo các Hiến pháp tiếp theo luôn là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và xác định địa vị pháp lý rõ ràng là Chủ tịch nước là Nguyên thủ quốc gia là người đứng đầu Nhà nước. Quyền lực Nhà nước luôn tập trung vào Quốc hội, có sự phân công phân nhiệm theo chức năng cơ bản của Nhà nước xã hội chủ nghĩa trong hoạt động lập pháp, hành pháp, xét xử, kiểm sát. Nhìn chung nhiệm vụ, quyền hạn và chức năng của chế định Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1992 có phần hẹp hơn nhiệm vụ, quyền hạn và chức năng của Chủ tịch nước trong các Hiến pháp 1946, 1959, cụ thể hơn và rộng hơn nhiệm vụ, quyền hạn và chức năng của chế định Chủ tịch tập thể là Hội đồng Nhà nước theo Hiến pháp năm 1980. Trong hơn 50 năm xây dựng và phát triển của Nhà nước kiểu mới ở Việt Nam, một giai đoạn có nhiều biến động lịch sử dân tộc. Qua 4 bản Hiến pháp Việt Nam, chúng ta thấy chế định Chủ tịch nước có những điểm giống nhau và khác nhau trong tính kế thừa và phát triển về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước theo sự phát triển logic của lịch sử. Nghiên cứu địa vị pháp lý của chế định Chủ tịch nước thấy rõ Hiến pháp năm 1992 đã bổ sung một số điểm mới về quyền hạn của Chủ tịch nước nh: quyền đề nghị ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, quyền bổ nhiệm thẩm phán các cấp và kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao... Theo Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch nước lần này cũng không bổ nhiệm Thủ tướng Chính phủ nh các Hiến pháp 1946, 1959 và Thủ tướng Chính phủ cũng không chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước mà chỉ chịu trách nhiệm báo cáo. Quy định pháp lý này nhằm đảm bảo tăng cường vị trí pháp lý của Thủ tướng Chính phủ, là người đứng đầu cơ quan hành pháp, đảm bảo cho việc cải cách nền hành chính nói chung trong giai đoạn hiện nay. Việc sửa đổi bổ sung các thiết chế Nhà nước trong công cuộc đổi mới hiện nay nên theo hướng này nhằm phát huy tốt chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất nhằm đảm bảo hoạt động có hiệu quả, phát huy tốt trong thực tiễn quản lý đất nước.

Theo quan điểm cải cách bộ máy Nhà nước ta mà Nghị quyết Trung ương lần thứ 8 khoá VII, Nghị quyết Trung ương lần thứ 3 khoá VIII và Báo cáo Chính trị Đại hội Đảng toàn quốc của Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ IX đã đặt ra một số vấn đề lý luận đợc có tính cấp thiết cho khoa học pháp lý

cần phải giải quyết. Đó là trong thời gian qua, thực tiễn hoạt động của Chủ tịch nước trong thiết chế Nhà nước ta còn thiếu những văn bản luật cần thiết, cụ thể hoá những quy định của Hiến pháp năm 1992 về vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước trong mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan Nhà nước khác⁴.

Trong dịp tổng kết hoạt động của cơ quan Văn phòng Chủ tịch nước năm 2000 vừa qua Chủ tịch Trần Đức Lương đã phát biểu: "*Căn cứ vào định chế của Chủ tịch nước được quy định trong Hiến pháp cần thiết phải xây dựng bộ máy Văn phòng tham mưu, giúp việc để đủ sức đảm đương nhiệm vụ được giao, quan hệ công tác giữa Chủ tịch nước với Phó Chủ tịch nước; giữa Chủ tịch nước với Văn phòng Chủ tịch nước cha thật rõ ràng, hợp lý*".

Từ những thực tế trên đây, qua hoạt động của Chủ tịch nước trong nhiệm kỳ vừa qua và hiện nay để ngày càng hoàn thiện, đổi mới chế định Chủ tịch nước hoạt động có hiệu quả, đáp ứng được trong công cuộc đổi mới đất nước, chúng tôi xin kiến nghị hai vấn đề sau:

1- Cần sớm xây dựng và ban hành văn bản pháp luật nhằm cụ thể hoá chức năng, nhiệm vụ cũng như trình tự, thủ tục thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Chủ tịch nước theo quy định của Hiến pháp.

2- Cần xây dựng và hoàn thiện bộ máy Văn phòng Chủ tịch nước là cơ quan tham mưu giúp việc cho hoạt động của Chủ tịch nước. Bất kể một hoạt động từ lớn hay nhỏ của Chủ tịch nước, Văn phòng đều phải có trách nhiệm phục vụ tốt cho hoạt động của Chủ tịch nước. Trong thực tế hiện nay, Văn phòng Chủ tịch nước phải lo đáp ứng nhiều loại công việc, từng công tác cụ thể đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ, phân công rành mạch với các cơ quan hữu quan. Tất cả những vấn đề trên đây cần phải được quy định trong một văn bản pháp lý, nhằm xây dựng một khung pháp lý hoàn chỉnh có tính khả thi cao về hoạt động của Chủ tịch nước./.

-
1. *Tờ trình Ủy ban sửa đổi Hiến pháp về bản dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1980.*
 2. *Các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy Nhà nước- NXB Chính trị Quốc gia năm 1994.*
 3. *nt (2)*
 4. *Mấy vấn đề về Nhà nước ta hiện nay - Nguyễn Thị Bình, báo Nhân dân ngày 18/7/1997.*

NHỮNG BƯỚC ĐỔI MỚI QUỐC HỘI TRONG LỊCH SỬ LẬP HIẾN VIỆT NAM VÀ VẤN ĐỀ TĂNG CƯỜNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. LÊ MINH THÔNG
*Phó Viện trưởng
Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật*

I. TỪ NGHỊ VIỆN NHÂN DÂN TRONG HIẾN PHÁP 1946 ĐẾN QUỐC HỘI TRONG HIẾN PHÁP 1992.

Chế độ Nghị viện lần đầu tiên được xác lập tại Việt Nam trong bản Hiến pháp đầu tiên- Hiến pháp 1946. "Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà" (Điều 22).

Trên phương diện thẩm quyền, chức năng của Nghị viện, Hiến pháp 1946 không quy định một cách chi tiết như các Hiến pháp Việt Nam sau này.

Điều 23, Hiến pháp 1946 xác định một cách tổng quát thẩm quyền của Nghị viện nhân dân: "Nghị viện nhân dân giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài".

Nhiệm kỳ của Nghị viện nhân dân, theo quy định của Hiến pháp 1946 tương đối ngắn là 3 năm.

Cơ cấu tổ chức của Nghị viện nhân dân, theo quy định của Hiến pháp 1946 cũng không phức tạp như chế độ Nghị viện của các quốc gia dân chủ thời kỳ đó.

Nghị viện có một ban duy nhất: Ban Thường vụ bao gồm một Nghị trưởng, 12 Ủy viên chính thức, 3 Ủy viên dự khuyết. Ban Thường vụ là cơ quan thường xuyên của Nghị viện nhân dân với quyền hạn:

a) Biểu quyết những dự án sắc luật của Chính phủ, những sắc luật đó phải đem trình Nghị viện vào phiên họp gần nhất để Nghị viện phê chuẩn hoặc phế bỏ.

b) Triệu tập Nghị viện nhân dân.

c) Kiểm soát và phê bình Chính phủ.

Điều đặc biệt cần nhấn mạnh là Hiến pháp 1946 xác định hình thức hoạt động rất dân chủ của Nghị viện nhân dân: "Nghị viện họp công khai, công chúng được nghe" (Điều 30). Quy định này đã thể hiện sâu sắc bản chất của Nhà nước Việt Nam với tính cách là Nhà nước của dân, do dân, vì dân, được thể hiện cụ thể qua hình thức hoạt động của chính Nghị viện nhân dân. Tính chất dân chủ của chế độ Nghị viện nhân dân trong Hiến pháp 1946 còn thể hiện trong các quy định "Những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đa nhân dân phán quyết, nếu hai phần ba tổng số Nghị viện đồng ý, Nghị viện có thể tự giải tán. Ban Thường vụ thay mặt Nghị viện tuyên bố tự giải tán" (Điều 33).

Chế độ Nghị viện nhân dân được quy định trong Hiến pháp 1946 thể hiện một hình thức dân chủ mới của chính thể Cộng hòa lần đầu tiên được thiết lập ở một đất nước nửa phong kiến nửa thuộc địa Việt Nam. Bản chất, tổ chức và phương thức hoạt động của Nghị viện nhân dân là phù hợp với tình hình thực tế của Việt Nam sau Tổng tuyển cử 1946. Với sự tham gia của nhiều lực lượng chính trị trong một cơ chế dân chủ nhân dân.

Đến Hiến pháp 1959, chế độ Nghị viện nhân dân đã thay đổi căn bản với việc quy định: "Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa" (Điều 43).

Nghiên cứu tình hình thực tiễn của cách mạng Việt Nam trong bối cảnh ra đời của Hiến pháp 1959, cho thấy rằng việc thay thế chế độ Nghị viện nhân dân bằng chế độ Quốc hội không phải là sự thay đổi tên gọi của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất một cách thuần túy. Sự thay đổi này thể hiện ở chỗ Nghị viện trong Hiến pháp 1946 mới chỉ khẳng định một bước chuyển căn bản từ một chế độ thuộc địa thực dân phong kiến sang một chế độ dân chủ Cộng hòa mà chưa xác định đó là chế độ dân chủ theo kiểu t sản, trung lập hay XHCN. Hiến pháp 1959 với việc thiết kế một bộ máy Nhà nước kiểu mới mà đại diện tập trung là Quốc hội thể hiện sự định hướng phát triển chế độ nhà nước theo chủ nghĩa xã hội. Như vậy, cùng với bộ máy Nhà nước, chế độ Quốc hội thể hiện sứ mệnh lịch sử của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa một nhà nước dân chủ nhân dân thực hiện chuyên chính vô sản. Với sứ mệnh lịch sử của Nhà nước này, Quốc hội theo Hiến pháp 1959 đã thay đổi căn bản so với Nghị viện nhân dân trong Hiến pháp 1946.

Quốc hội không chỉ được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa mà còn được khẳng định là: "Cơ quan duy nhất có quyền lập pháp". Sự khẳng định này thể hiện một bước chuyển biến quan trọng trong chế độ sắc lệnh sang chế độ đạo luật.

Trở lại với tổng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật, ta thấy trong bản yêu sách của nhân dân An Nam, Hồ Chí Minh đòi phải thay đổi chế độ cai trị bằng sắc lệnh bởi chế độ đạo luật. Sau Cách mạng Tháng tám năm 1945, do tình hình đặc thù của cách mạng Việt Nam, Hiến pháp 1946 đã thông qua nhưng không được công bố để thi hành, do vậy chế độ sắc lệnh vẫn tiếp tục được sử dụng điều hành công việc của đất nước, chế độ đạo luật không có điều kiện thực hiện. Với Hiến pháp 1959, việc quy định "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp" là căn cứ Hiến định quan trọng để thiết lập chế độ điều hành đất nước bằng các đạo luật.

Trên phương diện thẩm quyền, chức năng của Quốc hội, Hiến pháp 1959 đã quy định cụ thể hơn so với quy định của Hiến pháp 1946. Theo Điều 50 Hiến pháp 1959, Quốc hội được xác định là có 17 quyền hạn trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống Nhà nước, từ việc lập hiến, lập pháp; tổ chức bộ máy Nhà nước; quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước đến giám sát việc thi hành Hiến pháp.

Trên phương diện tổ chức, Quốc hội theo Hiến pháp 1959 đã được cải cách một bước. Hiến pháp 1959 không thiết lập các chức vụ Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội theo kiểu Nghị trường, Phó Nghị trường như Hiến pháp 1946. Cơ quan Thường trực của Quốc hội được xác định là Ủy ban thường vụ Quốc hội với thành phần gồm: Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các Ủy viên (Điều 51 Hiến pháp 1959). Ủy ban thường vụ Quốc hội so với Ban Thường trực của Nghị viện nhân dân ở Hiến pháp 1946 đã có quyền hạn rộng rãi hơn. Theo Điều 53 Hiến pháp 1959, Ủy ban thường vụ Quốc hội được quy định có 18 quyền hạn.

Đương nhiên quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội đều xuất phát từ thẩm quyền Quốc hội, nhưng với tính cách là cơ quan hoạt động thường xuyên trong khuôn khổ của một Quốc hội không chuyên nghiệp, không thường xuyên, các quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội được Hiến pháp quy định đảm bảo cho Quốc hội thực hiện được các quyền hạn và trách nhiệm của mình theo sự uỷ quyền của nhân dân. Điều đáng chú ý trong thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là quyền ra Pháp lệnh. Quyền ra Pháp lệnh với tính cách là một văn bản quy phạm pháp luật đặc thù, cần thiết trong việc thay thế chế độ sắc lệnh bằng chế độ đạo luật trong điều kiện của một Quốc hội không chuyên và hoạt động không thường xuyên và trong khuôn khổ một hệ thống pháp luật còn thiếu rất nhiều đạo luật, kể cả các bộ luật quan trọng của quốc gia.

Ngoài Ủy ban thường vụ Quốc hội với tính cách là cơ quan Thường trực Quốc hội, trong tổ chức bộ máy của Quốc hội còn có các Ủy ban, theo Điều 57 Hiến pháp 1959 "Quốc hội thành lập Ủy ban dự án pháp luật, Ủy ban kế hoạch ngân sách, và những Ủy ban khác mà Quốc hội xét thấy cần thiết để giúp Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội".

Khác với Hiến pháp 1946, nhiệm kỳ của Quốc hội theo Hiến pháp 1959 kéo dài hơn với thời gian 4 năm. Đến Hiến pháp 1980, Quốc hội của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam lại được cải cách thêm một bước. Xét trên phương diện bản chất, Quốc hội theo Hiến pháp 1980 vẫn là tiếp tục bản chất của Quốc hội được xác định trong Hiến pháp 1959, với tính cách là một chế định quyền lực quan trọng của một Nhà nước phát triển mô hình XHCN. Tuy nhiên tại Hiến pháp 1980 bản chất của Quốc hội được xác định cụ thể hơn: "Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam" (Điều 82- Hiến pháp 1980). Tại quy định này nhà lập hiến đã xác định rõ hai tính chất của Quốc hội: Tính chất đại biểu của nhân dân và tính chất quyền lực cao nhất.

Nếu Hiến pháp 1959 mới chỉ xác định một tính chất cơ bản nhất của Quốc hội là tính chất quyền lực Nhà nước cao nhất, thì đến Hiến pháp 1980 tính chất đại biểu cho nhân dân đã được khẳng định. Sự khẳng định hai tính chất của Quốc hội (dẫu rằng hai tính chất này quan hệ gắn bó với nhau) càng thể hiện rõ bản chất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Tính chất đại biểu của nhân dân của Quốc hội thể hiện sự gắn bó thống nhất giữa Quốc hội và nhân dân, xem Quốc hội là sự phản ánh tập trung ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân. Tính chất quyền lực Nhà nước cao nhất, đảm bảo cho Quốc hội vị trí tối cao trong cấu trúc bộ máy Nhà nước theo hóng toàn bộ quyền lực nhà nước tập trung vào Quốc hội.

Trên phương diện chức năng và thẩm quyền, Quốc hội trong Hiến pháp 1980 không có thay đổi lớn so với Quốc hội được quy định trong Hiến pháp 1959.

Sự thay đổi lớn có thể quan sát được thông qua các quy định Hiến pháp về cơ cấu tổ chức của Quốc hội là trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội theo Hiến pháp 1980, không có sự hiện diện của Ủy ban thường vụ Quốc hội như cơ cấu Quốc hội theo Hiến pháp 1959.

Vị trí, nhiệm vụ, chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội với tính cách là một cơ quan thường trực của Quốc hội đảm nhiệm bởi một thiết chế quyền lực khác là Hội đồng nhà nước.

Sự vắng bóng của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội đã dẫn đến một thay đổi đáng kể trên phương diện tổ chức là sự thiết lập chức vụ Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội. Nghiên cứu các quy định của Hiến pháp 1980 về các chức vụ này có thể thấy rằng, địa vị pháp lý của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Quốc hội không được xác định là một thiết chế quyền lực, mà chủ yếu là một chức vụ mang tính chất hành chính, điều hành, phối hợp, đảm bảo cho Quốc hội hoạt động đạt hiệu quả: "Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội; giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội, điều hoà và phối hợp hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội; chứng thực những luật và những nghị quyết đã được Quốc hội thông qua; thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội.

Các Phó Chủ tịch giúp việc Chủ tịch Quốc hội thực hiện những nhiệm vụ quyền hạn trên đây" (Điều 89- Hiến pháp 1980).

Sự phát triển của tổ chức Quốc hội trong các quy định của Hiến pháp 1980 còn được ghi nhận bởi việc bầu ra hai hội đồng quan trọng: Hội đồng Quốc phòng và Hội đồng Dân tộc. Đây là các cơ quan mới của Quốc hội, thể hiện vai trò ngày càng tăng của Quốc hội trước các vấn đề lớn của quốc gia trong đó đặc biệt là vấn đề quốc phòng và vấn đề dân tộc trong các điều kiện lịch sử cụ thể của Việt Nam.

"... Hội đồng Quốc phòng động viên mọi lực lượng và khả năng của Nhà nước để bảo vệ Tổ quốc.

Trong trường hợp có chiến tranh, Quốc hội hoặc Hội đồng Nhà nước có thể giao cho Hội đồng Quốc phòng những nhiệm vụ và quyền hạn đặc biệt..." (Điều 90- Hiến pháp 1980).

Việc Quốc hội Việt Nam bầu ra Hội đồng dân tộc có ý nghĩa pháp lý- chính trị to lớn, khẳng định một chính sách dân tộc đúng đắn của Đảng cộng sản Việt Nam, Nhà nước Việt Nam trong việc chăm

lo khối đại đoàn kết các dân tộc Việt Nam, giúp đỡ và tạo điều kiện cho các dân tộc cùng phát triển, đặc biệt các dân tộc thiểu số... "Hội đồng dân tộc nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội và Hội đồng nhà nước giám sát việc thi hành chính sách dân tộc" (Điều 90- Hiến pháp 1980).

Các Ban của Quốc hội cũng có bước phát triển mới trong Hiến pháp 1980. Sự phát triển của các Ban ở Hiến pháp 1980 với Hiến pháp 1959 thể hiện trên hai mặt: Về mặt tính chất, các Ban được thành lập theo quy định của Hiến pháp 1980 là các Ủy ban Thường trực Quốc hội. Tức là Ủy ban Thường trực là những cơ quan thuộc Quốc hội có quy chế hoạt động thông xuyên. Tính chất thông xuyên của các Ủy ban Thường trực là điều kiện đảm bảo tính chất liên tục của các hoạt động Quốc hội, khi bản thân Quốc hội không hoạt động thông xuyên và cách đại biểu Quốc hội không mang tính chất chuyên nghiệp như Nghị sĩ Quốc hội (Nghị viện) tại quốc gia khác.

Về số lượng so với các Ban của Quốc hội trong Hiến pháp 1959 các Ủy ban đã tăng về số lượng và đặc biệt là thẩm quyền, nhiệm vụ chức năng của các Ủy ban Thường trực cũng xác định cụ thể hơn. "Quốc hội thành lập các Ủy ban Thường trực của Quốc hội".

Các Ủy ban Thường trực nghiên cứu, thẩm tra những dự án luật, dự án pháp lệnh và dự án khác hoặc những báo cáo mà Quốc hội và Hội đồng nhà nước giao cho; Kiến nghị với Quốc hội và Hội đồng Nhà nước những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban; giúp cho Quốc hội và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát.

Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội và Hội đồng Nhà nước có thể thành lập các Ủy ban lâm thời để làm những nhiệm vụ nhất định" (Điều 92- Hiến pháp 1980).

Hiến pháp 1992 ra đời trong các điều kiện đổi mới là một bước phát triển quan trọng của bộ máy Nhà nước Việt Nam, trong đó sự đổi mới Quốc hội một lần nữa lại được thực hiện.

Nghiên cứu các điều khoản của Hiến pháp 1992 về Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam so sánh với các điều khoản các Hiến pháp trước đây về Quốc hội, chúng ta thấy rằng Quốc hội theo Hiến pháp 1992 vẫn tiếp tục kế thừa đặc điểm quan trọng có tính bản chất của Quốc hội Việt Nam trong lịch sử lập hiến: tính chất đại biểu tối cao của nhân dân, tính chất quyền lực nhà nước tối cao, là cơ quan duy nhất lập hiến và lập pháp; Quốc hội với 4 chức năng: Lập hiến và lập pháp, thành lập các cơ quan tối cao của Nhà nước, quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia, thực hiện quyền giám sát tối cao...". Bên cạnh sự kế thừa về bản chất, nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền, Quốc hội theo Hiến pháp 1992 có sự đổi mới quan trọng trên phương diện tổ chức.

Điều đáng chú ý trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội theo Hiến pháp 1992 là việc thiết lập trở lại chế định Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ở đây nhận thấy có sự kế thừa chế định Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Hiến pháp 1959 trên các mặt: tính chất, vị trí, nhiệm vụ, chức năng. Tuy nhiên Hiến pháp 1992 đã xác định một cách rõ ràng: "Thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên Chính phủ..." (Điều 90- Hiến pháp 1992). Đây là một quy định không được ghi trong Hiến pháp 1959 về Ủy ban Thường vụ.

Điều này có một ý nghĩa quan trọng trong việc xác định sự phân công, phân nhiệm giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mặc dù sự phân biệt ba quyền quan trọng này trong cơ cấu quyền lực nhà nước thống nhất còn khá mờ nhạt trong các quy định Hiến pháp Việt Nam. Nhưng dù sao, việc quy định các Ủy viên, Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên Chính phủ đã tạo ra một khả năng khắc phục tình trạng "Vừa đá bóng vừa thổi còi" trong một cơ chế không phân chia quyền lực và đối trọng.

Ở Hiến pháp 1992 chức vụ Chủ tịch, Phó Chủ tịch Quốc hội vẫn tiếp tục được duy trì. Nhưng vị trí vai trò của Chủ tịch Quốc hội đã có nhiều thay đổi so với vị trí, vai trò của Chủ tịch Quốc hội theo Hiến pháp 1980.

"Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội; ký chứng thực luật, Nghị quyết của Quốc hội, lãnh đạo công tác của Ủy ban thường vụ Quốc hội; tổ chức việc thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội, giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội..." (Điều 92- Hiến pháp 1992).

Theo Hiến pháp 1992, chức vụ Chủ tịch Quốc hội đã có tính chất quyền lực, chứ không mang tính chất hành chính, phối hợp nh chức vụ Chủ tịch Quốc hội theo Hiến pháp 1980. Theo tinh thần Hiến pháp 1992, Chủ tịch Quốc hội vừa giữ vị trí là người đứng đầu Quốc hội vừa có ý nghĩa là Chủ tịch Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đây là điểm vừa khác với Hiến pháp 1980 (với tính cách là Chủ tịch Quốc hội) vừa khác với Hiến pháp 1959 (với tính cách là Chủ tịch Ủy ban thường vụ Quốc hội).

Trong cấu trúc của Quốc hội, khác với Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 không quy định về việc thành lập Hội đồng quốc phòng, mà chỉ quy định "Quốc hội bầu ra Hội đồng dân tộc, gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các Ủy viên" (Điều 94- Hiến pháp 1992).

Đối với các Ủy ban của Quốc hội, Hiến pháp 1992 tiếp tục kế thừa các tinh thần của Hiến pháp 1980 về các Ủy ban. Tuy nhiên, các Ủy ban theo Hiến pháp 1980 được xác định là Ủy ban Thường trực của Quốc hội (Điều 92- Hiến pháp 1980), nhng đến Hiến pháp 1992 tính chất thường trực của Ủy ban không được nhắc đến tại Điều 95. Nh vậy theo Hiến pháp 1992, các Ủy ban của Quốc hội không còn là các cơ quan hoạt động thường xuyên của Quốc hội. Nét mới trong tổ chức và hoạt động của các Ủy ban theo Hiến pháp 1992 có thể là ở chỗ, mặc dù các Ủy ban không còn được xem là có tính chất thường trực của Quốc hội nh tinh thần quy định của Hiến pháp 1980 nhng "Mỗi Ủy ban có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách" (Điều 95- Hiến pháp 1992). Việc Hiến pháp 1992 quy định chế độ chuyên trách của một số đại biểu làm việc tại các Ủy ban của Quốc hội, không chỉ thay thế chế độ thường trực của các Ủy ban mà còn thể hiện một khả năng chuyên nghiệp hoá hoạt động đại biểu của một số đại biểu nhất định trong thời gian nhiệm kỳ.

Tựu trung lại, qua 4 bản Hiến pháp của Việt Nam chế định Quốc hội cũng trải qua ba lần đổi mới. Mỗi một bức đổi mới của Quốc hội từ vị trí, nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền đến cấu trúc tổ chức đều thể hiện sự kế thừa và phát triển của chế định quyền lực Nhà nước quan trọng này trong cấu trúc thống nhất của toàn bộ bộ máy Nhà nước Việt Nam ở cấp Trung ương.

II. ĐỔI MỚI QUỐC HỘI: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khoá VIII của Đảng tiếp tục khẳng định nhiệm vụ cải cách mạnh mẽ và đồng bộ bộ máy Nhà nước và xem đây là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của cải cách hệ thống chính trị. Nhiệm vụ này phải được nghiên cứu, tiến hành đồng bộ đối với tất cả các thiết chế chủ yếu của quyền lực Nhà nước, trong đó các cách tổ chức và hoạt động của Quốc hội phải được xem là một trong những nội dung cải cách trọng yếu.

Sự phân tích lịch sử về quá trình phát triển cải cách tổ chức Quốc hội trong lịch sử lập hiến Việt Nam cho thấy trong mọi giai đoạn lịch sử vai trò Quốc hội luôn được khẳng định với t cách là một thiết chế quyền lực trung tâm và các cải cách Quốc hội đều xuất phát từ chính nhu cầu thực tiễn của sự phát triển của bộ máy Nhà nước phù hợp với các đặc điểm và tính chất của các nhiệm vụ lịch sử trong tiến trình cách mạng nước ta.

Tuy nhiên sự phát triển nhanh chóng và biến đổi mạnh mẽ trong cơ chế kinh tế- xã hội từ sau Hiến pháp 1992, những diễn biến mới trong bối cảnh quốc tế với xu hướng toàn cầu hoá đã và đang đặt bộ máy Nhà nước ta trước nhu cầu phải tiếp tục cải cách mạnh mẽ hơn, triệt để hơn và đồng bộ hơn. Trong đó bản thân tổ chức và hoạt động của Quốc hội cũng đang đặt ra nhiều vấn đề phải được cải cách, đổi mới trên cả phương diện lý luận và thực tiễn.

Trước hết việc cải cách bộ máy Nhà nước nói chung, cải cách Quốc hội nói riêng, đều phải quán triệt quan điểm chỉ đạo đã được Đảng ta xác định trong Nghị quyết TW 8 khoá VII và tiếp tục khẳng định trong các Nghị quyết Đại hội VIII; Nghị quyết TW 3 và Nghị quyết TW 7 khoá VIII. "Quyền lực

Nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền t pháp".

Quan điểm chính trị của Đảng về nguyên tắc tổ chức quyền lực Nhà nước cần được cụ thể hoá trên cả hai phương diện: Nhận thức pháp lý và các quy định pháp luật cụ thể. Trên phương diện nhận thức cần phải khắc phục sự lẫn lộn trong nhận thức lâu nay trong việc đồng nhất sự thống nhất của quyền lực và nguyên tắc tập quyền. Quyền lực bản thân nó luôn nội hàm tính thống nhất. Tức là quyền lực Nhà nước luôn là một thể thống nhất, không thể chia cắt. Sự thống nhất với tính cách là thuộc tính của quyền lực Nhà nước không thể và không hề đồng nhất với nguyên tắc tập quyền, tức là nó không phụ thuộc vào câu hỏi cũng như nội dung của câu trả lời: Quyền lực thuộc về ai. Trong các chế độ dân chủ, về lý luận cũng như thực tiễn, quyền lực Nhà nước, không thể thuộc về một người, thậm chí một cơ quan Nhà nước nào bất luận tính chất và thẩm quyền được quy định cho nó như thế nào. Bởi lẽ, đối với mọi chế độ dân chủ hiện nay, quyền lực chỉ có thể thuộc về nhân dân và nhân dân là chủ thể duy nhất và tối cao của quyền lực Nhà nước. Nhân dân thực hiện quyền chủ thể quyền lực của mình thông qua hai hình thức chủ yếu dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Thông qua hai hình thức dân chủ, đại diện nhân dân thực hiện sự "Ủy quyền" cho các cơ quan Nhà nước để thay mặt nhân dân thực thi quyền lực trong 3 lĩnh vực quan trọng: lập pháp, hành pháp, t pháp. Điều cần nhấn mạnh rằng, nhân dân không bao giờ giao toàn quyền cho các cơ quan Nhà nước và càng không thể giao toàn bộ quyền lực của mình cho bất kỳ một cơ quan Nhà nước nào. Mỗi cơ quan Nhà nước với t cách là một thiết chế quyền lực cơ bản từ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ đến cơ quan xét xử đều được nhân dân uỷ quyền ở một lĩnh vực quyền lực. Do vậy không thể có một cơ quan nào độc quyền quyền lực. Phân tích các quy định của 4 bản Hiến pháp Việt Nam, cho thấy không khi nào và không ở đâu quy định rằng: Toàn bộ quyền lực Nhà nước tập trung vào một cơ quan nào đó, ví như Quốc hội chẳng hạn: Hiến pháp 1992 xác định Quốc hội có 14 quyền hạn (Điều 84), Chủ tịch nước có 12 quyền hạn (Điều 103), Chính phủ có 11 quyền hạn (Điều 112)... Đành rằng, tính chất, phạm vi quyền hạn mà Hiến pháp quy định cho từng thiết chế quyền lực có khác nhau, nhưng cần thấy rằng, không thể có cơ quan nào là toàn quyền và mỗi cơ quan chỉ được nhân dân uỷ nhiệm cho một số quyền hạn phù hợp với tính chất và mức độ của từng lĩnh vực quyền lực Nhà nước. Từ lý luận và thực tiễn pháp lý như vậy cần có một quan niệm thực tế về vị trí, vai trò của Quốc hội, mà cốt lõi của nhận thức này phải là: Không hề có một Quốc hội tập trung trong tay toàn bộ quyền lực Nhà nước và không thể có một Quốc hội toàn quyền. Nếu có một nguyên tắc tập quyền, thì quyền lực Nhà nước chỉ có thể tập trung vào nhân dân mà thôi chứ không phải toàn bộ quyền lực Nhà nước tập trung vào Quốc hội, như ai đó đã từng lầm tưởng. Như vậy có thể thấy rằng: quyền lực Nhà nước thống nhất, tuy tập trung vào nhân dân nhưng nhân dân không thể tự mình tổ chức thực thi quyền lực một cách trực tiếp, mà cơ bản phải thông qua một bộ máy Nhà nước với một cơ chế phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền xét xử. Về thực chất, do tính thống nhất của quyền lực, nên các cơ quan này nhận sự uỷ quyền từ nhân dân và phải chịu trách nhiệm trước nhân dân về việc thực hiện quyền được uỷ nhiệm. Điều này còn có nghĩa là Quốc hội dù là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, là cơ quan đại diện cao nhất vẫn là cơ quan nhận uỷ quyền từ nhân dân không thể lại tiếp tục uỷ quyền tiếp cho các cơ quan Nhà nước khác. Hơn nữa, Hiến pháp 1992 (Điều 83) và kể cả các Hiến pháp trước đó đều xác định Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất chứ không phải là cơ quan toàn quyền. Vì vậy về nhận thức lý luận cũng như thực tiễn tổ chức và hoạt động của Quốc hội cần xuất phát từ vấn đề có tính mục tiêu là: Xây dựng một Quốc hội thực quyền chứ không phải là một Quốc hội toàn quyền.

Lẽ dĩ nhiên tính "thực quyền" của Quốc hội đòi hỏi phải khắc phục mọi quan hệ hình thức không chỉ trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội mà còn ngay trong bản thân các quy định thẩm quyền, nội dung các quyền được giao cho Quốc hội và cơ chế đảm bảo việc thực hiện các quyền đó trong thực tiễn.

Xuất phát từ bản chất của Quốc hội với tính cách là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân nên trong cấu trúc bộ máy Nhà nước, Quốc hội luôn được xác định là thiết chế quyền lực trung tâm. Do vậy, quyền lực của Quốc hội phải là quyền lực có tính chi phối đối với các lĩnh vực quyền lực Nhà nước khác. Tức là xét trên phương diện thẩm quyền, Quốc hội cần nắm

giữ những quyền hạn mà việc thực thi chúng có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ hoạt động Nhà nước. Ở đây xin nêu một số nét khái quát:

1. Trước hết quyền làm luật: Quốc hội là một cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Do vậy quyền làm luật là thẩm quyền cơ bản nhất của Quốc hội. Để thực hiện quyền này, đảm bảo vai trò quyết định của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động lập pháp, thông qua từng giai đoạn của quá trình làm luật cần xử lý các mối quan hệ:

a) *Quan hệ với các chủ thể sáng kiến pháp luật theo luật định.*

b) *Quan hệ với cơ quan, tổ chức dự thảo luật.*

c) *Quan hệ với Ủy ban thường vụ Quốc hội- cơ quan ban hành Pháp lệnh.*

Đối với mối quan hệ thứ nhất: Quốc hội phải là cơ quan có quyền chấp thuận hoặc bác bỏ các sáng kiến pháp luật. Ở đây cần xem xét lại thực tiễn thông qua các kế hoạch làm luật hàng năm. Việc xây dựng kế hoạch làm luật chỉ được tiến hành sau khi Quốc hội chấp thuận sáng kiến pháp luật mà các chủ thể đưa ra. Điều này có ý nghĩa là, các chủ thể có quyền nên nếu sáng kiến pháp luật theo quy định của Hiến pháp, phải trình bày trước Quốc hội sáng kiến của mình. Nếu Quốc hội chấp thuận, thì sáng kiến đó mới được đưa vào kế hoạch làm luật. Điều cốt lõi là thông qua sáng kiến pháp luật, chứ không phải là kế hoạch làm luật. Làm như vậy không chỉ đảm bảo quyền quyết định của Quốc hội đối với việc đề xuất sáng kiến pháp luật, mà còn loại bỏ ngay từ đầu các dự kiến cha thật chín mùi đủ các căn cứ thuyết phục về tính cấp bách, tính khả thi của từng dự án luật.

Đối với mối quan hệ thứ hai: Cần khẳng định, Quốc hội phải được quyền chủ trì mọi quá trình soạn thảo văn bản luật. Lâu nay quyền soạn thảo văn bản của đa số dự luật đều thuộc về các cơ quan Chính phủ. Vai trò của Quốc hội mới chỉ dừng lại ở việc thẩm định dự án thông qua các Ủy ban tương ứng và thảo luận thông qua tại kỳ họp đối với các dự án đã được chuẩn bị. Do vậy quyền làm luật của Quốc hội bị hạn chế trên thực tế và chỉ thực hiện ở những giai đoạn cuối, nên không ít dự luật không thật sự phản ánh ý chí của các Đại biểu Quốc hội. Để khắc phục tình trạng này Quốc hội cần thành lập các Ban soạn thảo, do các Ủy ban của Quốc hội làm chủ trì với sự tham gia của đại diện các cơ quan Chính phủ, các tổ chức hữu quan, các nhà khoa học, các chuyên gia pháp luật để trực tiếp tiến hành các hoạt động nghiên cứu, xây dựng dự thảo luật. Làm như vậy vừa tránh được tính cục bộ, bản vị của các Bộ, các ngành, tổ chức mà lợi ích của họ gắn liền với các quy định của pháp luật, vừa đảm bảo quyền làm luật trực tiếp của bản thân Quốc hội, vai trò của các đại biểu Quốc hội trong suốt quá trình làm luật.

Về mối quan hệ thứ ba, cần làm sáng tỏ bản chất và giá trị pháp lý của các Pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua. Trong điều kiện hiện nay, việc UBTVQH thông qua các Pháp lệnh có thể là cần thiết và hợp lý. Tuy nhiên về lý luận xuất hiện một mâu thuẫn trong thẩm quyền là nếu quan niệm Pháp lệnh là một văn bản pháp luật có giá trị điều chỉnh như một đạo luật, thì sẽ làm phớt lờ đến quyền làm luật của Quốc hội. Bởi lẽ chỉ có Quốc hội mới có quyền lập pháp. UBTVQH là một cơ quan của Quốc hội, về nguyên tắc không thể là một cơ quan có quyền lập pháp một cách độc lập. Giải pháp cho tình huống này có thể là cần xem pháp lệnh do UBTVQH ban hành là các giải pháp tình thế trong điều kiện Quốc hội không hoạt động thông thường. Mọi Pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua phải được trình Quốc hội tại kỳ họp gần nhất, để các đại biểu Quốc hội thảo luận, cho ý kiến và quyết định bằng một nghị quyết. Nếu Quốc hội chấp thuận nội dung Pháp lệnh, thậm chí sửa chữa, bổ sung, Pháp lệnh ấy sẽ trở thành đạo luật. Còn ngược lại nếu Quốc hội không chấp thuận, Pháp lệnh mặc nhiên mất hiệu lực thi hành.

2. Quyền quyết định các vấn đề quan trọng: Trong đó cần chú trọng đến quyền quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, quyết định dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước... Vấn đề ngân sách Nhà nước luôn có ý nghĩa quyết

định đối với toàn bộ hoạt động Nhà nước. Do vậy, quyền quyết định ngân sách Nhà nước cần phải khẳng định thuộc về Quốc hội và chỉ thuộc về Quốc hội mà thôi. Thẩm quyền quyết định ngân sách Nhà nước cần được cụ thể hoá trong đạo luật về Quốc hội và tiếp tục khẳng định trong luật về ngân sách Nhà nước. Trong lĩnh vực này, Quốc hội cần được tự mình xác định nhu cầu tài chính và tự quyết định tài chính cho tổ chức và hoạt động của mình mà không lệ thuộc vào quy định và sự cấp phát ngân sách từ phía Chính phủ. Mặt khác, cần phải có cơ chế thích hợp để đảm bảo quyền quyết định ngân sách Nhà nước trong thẩm quyền của Quốc hội có được một ý nghĩa thực tế. Tức là hành vi phê chuẩn dự toán ngân sách hay không phê chuẩn dự toán ngân sách do Chính phủ đệ trình, phải có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ hoạt động tài chính công trong năm tài chính. Và các nguồn chi ngân sách chỉ có thể được khởi động khi dự toán ngân sách được phê chuẩn. Để bảo đảm việc phê chuẩn dự toán ngân sách có ý nghĩa thực quyền cần nâng cao khả năng kiểm soát tài chính của các cơ quan thuộc Quốc hội, các đại biểu Quốc hội trong suốt quá trình xây dựng dự toán ngân sách. Có như vậy mới khắc phục tình trạng "tiền trăm, hậu tấu" của Chính phủ trước Quốc hội trong các quan hệ tài chính và ngân sách.

3. Quyền kiểm soát của Quốc hội đối với các quan hệ quyền lực và việc thực hiện quyền lực Nhà nước trên thực tế: Cần phải nhấn mạnh rằng Quốc hội trong quan hệ phân công quyền lực là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, nhưng về vị trí lại là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân. Do vậy, Quốc hội có quyền kiểm soát toàn bộ quá trình thực thi quyền lực Nhà nước, kể cả quyền hành pháp và quyền xét xử.

Lâu nay sự kiểm soát của Quốc hội đối với các quá trình thực hiện quyền lực Nhà nước mới được quy định có tính khái quát thông qua các hoạt động kiểm tra, giám sát hoạt động của Chính phủ, của các cơ quan toà án, Viện kiểm sát. Hình thức chủ yếu để thực hiện quyền này cũng chỉ mới dừng lại ở việc nghe, thảo luận và thông qua báo cáo công tác của Chính phủ, của Toà án tối cao và Viện kiểm sát tối cao trong các kỳ họp của Quốc hội và ở việc chất vấn các thành viên của Chính phủ hay Chánh án Toà án tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao. Những hình thức kiểm tra, giám sát này cũng có nhiều ý nghĩa tích cực đối với sự kiểm soát quyền lực Nhà nước, nhưng cũng chưa thực sự đảm bảo tính thực quyền của Quốc hội trong hoạt động giám sát. Nên chăng Quốc hội cần được trao quyền hạn rộng rãi hơn trong lĩnh vực này, theo đó cần khôi phục lại chế độ Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với hoạt động của Chính phủ hoặc tín nhiệm đối với hoạt động của thành viên Chính phủ trong những trường hợp cần thiết như đã từng được quy định trong bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta - Hiến pháp 1946.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong bối cảnh đất nước và quốc tế ngày nay, không chỉ cần một quy định cụ thể về vị trí, vai trò và thẩm quyền cụ thể của Quốc hội mà còn cần phải đổi mới cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Một Quốc hội thực quyền và hiệu quả không chỉ lệ thuộc vào số lượng và tính chất các quyền được giao mà còn ở tổ chức thực hiện các quyền hạn và chức năng này như thế nào trên thực tế. Hiện nay, các chương trình nghiên cứu, xây dựng đề án cải cách bộ máy Nhà nước đã và đang đề xuất nhiều giải pháp về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước nói chung và từng thiết chế quyền lực Nhà nước nói riêng. Trong quá trình tìm kiếm, đề xuất mô hình và giải pháp đổi mới, nên chăng tập trung sự chú ý vào các khía cạnh sau:

a. Do tính chất và tầm quan trọng trong hoạt động của một cơ quan quyền lực Nhà nước trước các nhiệm vụ thẩm quyền phải giải quyết và các đòi hỏi của quá trình phát triển đất nước và hội nhập quốc tế cần từng bước chuyển đổi từ một Quốc hội hoạt động không thông xuyên sang một Quốc hội hoạt động thông xuyên. Tính chất thông xuyên trong hoạt động của Quốc hội thật sự cần thiết đối với nhu cầu thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong bối cảnh các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội của sự phát triển đất nước ngày càng trở nên phong phú, phức tạp và biến đổi mau chóng. Do vậy Quốc hội, các đại biểu Quốc hội cần phải có đầy đủ thời gian vật chất cho việc nghiên cứu, xử lý các công việc gắn liền với tổ chức và hoạt động của Quốc hội và hoạt động đại biểu. Hơn nữa, sự hội nhập quốc tế và các vấn đề toàn cầu hoá cũng đòi hỏi Quốc hội phải thông xuyên phải xử lý hàng loạt vấn đề của đất nước trong quá trình hợp tác quốc tế cũng như các vấn đề

hợp tác của Quốc hội với Nghị viện các nước và tổ chức quốc tế, vốn là các thiết chế quyền lực hoạt động thông xuyên.

b. Tính chất thông xuyên của Quốc hội, nếu được thực hiện tất yếu sẽ kéo theo nhu cầu phải cơ cấu lại quan hệ giữa Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội. Bởi lẽ một khi Quốc hội chuyển sang chế độ hoạt động thông xuyên, thì tính chất thông trực của Ủy ban thường vụ Quốc hội cần phải được nghiên cứu lại theo hướng giảm dần sự uỷ quyền của Quốc hội cho Ủy ban thường vụ Quốc hội trong một số lĩnh vực hoạt động.

Điều quan trọng cần nhấn mạnh, tính chất thông xuyên của hoạt động Quốc hội gắn liền với vai trò vị trí, tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội. Ngoài các kỳ họp thường kỳ và bất thường của Quốc hội, thì tính chất thông xuyên của hoạt động Quốc hội được xác định và bảo đảm bởi hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội và các Ủy ban. Do vậy cần phải cơ cấu lại các Ủy ban của Quốc hội theo hướng tăng số lượng các Ủy ban và tăng thẩm quyền cho các Ủy ban.

Các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan đặc trách từng lĩnh vực hoạt động của Quốc hội và là các Ủy ban hoạt động thông xuyên. Các thành viên Ủy ban về nguyên tắc phải làm việc theo chế độ chuyên trách. Vì vậy đã đến lúc cần xây dựng và áp dụng chế độ chuyên nghiệp đối với hoạt động đại biểu. Một khi đại biểu được bầu vào thành viên Ủy ban, đại biểu ấy phải trở thành đại biểu chuyên nghiệp và không tham gia vào bất kỳ một vị trí "chức quyền" hay chức nghiệp nào trong các cơ quan, tổ chức Nhà nước ở bất kỳ một ngành, một cấp nào. Điều này có nghĩa là, một khi được bầu vào thành viên của một Ủy ban nào đó của Quốc hội, đại biểu phải rời bỏ mọi chức vụ và vị trí công tác đang nắm giữ để trở thành đại biểu chuyên trách. Điều chú ý ở đây là không phải tất cả các đại biểu Quốc hội đều là đại biểu chuyên trách, mà chỉ những đại biểu nào được bầu vào các cơ cấu tổ chức thông xuyên của Quốc hội mới cần thiết trở thành đại biểu chuyên trách.

Trong bối cảnh hiện nay ở nước ta, số lượng các Ủy ban phải được tăng lên nhiều lần và tương ứng với số lượng các Ủy ban ấy là số đại biểu chuyên trách phải gia tăng kể cả số lượng và chất lượng. Để đảm bảo tính chuyên trách của đại biểu Quốc hội là thành viên các Ủy ban và nâng cao khả năng hoạt động trong lĩnh vực xây dựng dự án luật thẩm định các báo cáo của Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát và tính khách quan trong hoạt động kiểm tra giám sát được thực hiện bởi các Ủy ban những đại biểu Quốc hội hiện đang nắm giữ các chức vụ trong bộ máy hành chính Nhà nước, trong các cơ quan t pháp không thể được bầu làm thành viên các Ủy ban của Quốc hội.

Ngoài các Ủy ban, Quốc hội cần thành lập các tiểu ban, các tổ công tác để giúp Quốc hội giải quyết các nhiệm vụ cụ thể nảy sinh trong hoạt động Quốc hội liên quan đến trách nhiệm, thẩm quyền của Quốc hội.

Năng lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội phụ thuộc không chỉ vào bản thân các cơ cấu tổ chức của Quốc hội và quyền hạn của Quốc hội theo luật định, mà còn phụ thuộc rất nhiều vào bộ máy giúp việc cho hoạt động của Quốc hội. Vì vậy việc nghiên cứu, hình thành một hệ thống các tổ chức trợ giúp hoạt động của Quốc hội và cho các đại biểu Quốc hội là hết sức cần thiết. Các tổ chức nghiên cứu, thông tin, các tổ chức tư vấn cho các hoạt động lập pháp, hoạt động kiểm tra, giám sát cần được thành lập nhằm cung cấp các dịch vụ cho các Ủy ban Quốc hội và cho các đại biểu Quốc hội. Đối với các địa phương cần thiết lập các văn phòng đại biểu Quốc hội, không chỉ với tư cách là tổ chức giúp việc cho đoàn đại biểu Quốc hội mà còn là nơi tiến hành các hoạt động đại biểu của các đại biểu không chuyên trách, là nơi tiếp xúc giữa đại biểu và các cử tri. Ngoài hệ thống các tổ chức trợ giúp các hoạt động Quốc hội, Quốc hội cần gia tăng sử dụng các đội ngũ chuyên gia, cố vấn trong các lĩnh vực, nhằm huy động sức mạnh trí tuệ của xã hội trong các hoạt động của Quốc hội.

T TÔNG CHỈ ĐẠO VIỆC SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP CỘNG HOÀ NHÂN DÂN TRUNG HOA

NGUYỄN CHÍ DŨNG, *NCLP*

Hiến pháp - Luật nền tảng của nớc CHND Trung Hoa đã trải qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung để phù hợp với tình hình thực tế và định hướng chính trị của Đảng Cộng sản Trung quốc. Không tính những lần sửa đổi một số điều, tựu trung có thể nói tới ba hiến pháp của CHND Trung Hoa cho tới nay. *Hiến pháp đầu tiên* của CHND Trung Hoa là Hiến pháp 1954 của thời kỳ bắt đầu giai đoạn quá độ xây dựng CNXH¹. *Hiến pháp thứ hai* do Đại hội Nhân dân toàn quốc² (*Quốc hội*) thông qua tháng 3 năm 1978 tại kỳ họp thứ nhất, Khoá V trong bối cảnh sau Đại cách mạng văn hoá, sửa đổi một điều vào kỳ họp thứ 3, Khoá V-10/9/1980. *Hiến pháp thứ ba* được thông qua ngày 4 tháng 12 năm 1982, tại kỳ họp thứ 5, Khoá V. Bản hiến pháp này được sửa đổi, bổ sung một số điều trong hai lần, một lần vào Kỳ họp thứ nhất, Khoá VII 12/4/1988 và lần thứ hai vào ngày 29 tháng 3 năm 1993, Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá VIII.

Bài viết nhằm giới thiệu và phân tích khái lược một số t tởng, nguyên tắc chỉ đạo cơ bản, với trọng tâm là phân tích chất nhà nớc và tổ chức nhà nớc trong lần xây dựng Hiến pháp thứ ba (1982)- Hiến pháp của giai đoạn cải cách kinh tế và mở cửa của nớc CHND Trung Hoa đang có hiệu lực áp dụng. T tởng cơ bản của các lần sửa đổi hiến pháp đều xuất phát từ sáng kiến của Đảng Cộng sản Trung quốc, và đa số các thành viên trong Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp đều trong Bộ Chính trị hoặc Ban Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc. Tài liệu sử dụng cho bài viết này là Báo cáo của Bành Chân, Phó Chủ nhiệm Uỷ ban Sửa đổi Hiến pháp tại Kỳ họp thứ năm, Quốc hội khoá V ngày 26 tháng 11 năm 1982 và Hiến pháp CHND Trung Hoa 1982 và các lần bổ sung cho tới năm 1993.

1. Bối cảnh xây dựng Hiến pháp (1978-1982)

Chín tháng sau khi ban hành Hiến pháp thứ hai (1978), Hội nghị toàn thể lần thứ ba của BCHTU 11, Đảng Cộng sản Trung quốc họp (tháng 12.1978) phát động chủ trương sửa sai qua cuộc đại cách mạng văn hoá (CMVH). Phái cải cách theo hướng *Xây dựng mô hình CNXH theo đặc điểm Trung quốc* và chú trọng phát triển kinh tế của Đặng Tiểu Bình có xu hướng thắng thế phái "phàm là" do Chủ tịch Hoa Quốc Phong chủ trương³. Đảng Cộng sản Trung quốc nhận thấy sự cần thiết phải có định hướng phát triển mới do điều kiện đã thay đổi và trong bối cảnh đó, Hiến pháp 1978 không còn thích hợp nữa và "cần phải sửa đổi toàn diện và cơ bản"⁴. Trên cơ sở đề nghị của BCHTU Đảng Cộng sản Trung Quốc⁵, Quốc hội Khoá V, Kỳ họp thứ 3 (10/9/1980) đã thông qua Nghị quyết thành lập Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp⁶. Sau hai năm thảo luận và chỉnh lý, kể cả đã ra thảo luận rộng rãi trong nhân dân, dự thảo Hiến pháp được trình Quốc hội tại phiên họp tháng 11 năm 1982 xem xét và thông qua.

Các bước làm việc của Uỷ ban Sửa đổi Hiến pháp bắt đầu bằng việc Uỷ ban soạn thảo và Ban th ký của Uỷ ban lấy ý kiến các địa phương, các ngành và nghiên cứu soạn thảo trên cơ sở kế thừa, tiếp thu và đổi mới. Ở giai đoạn soạn thảo và lấy ý kiến trước khi đưa ra toàn dân thảo luận, có nhiều ý kiến đóng góp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, BCHTU Hội nghị hiệp thương chính trị CHND Trung Hoa⁷ (Mặt trận Tổ quốc), các uỷ viên BCH TU Đảng Cộng sản Trung Quốc, các đảng phái dân chủ khác, các tổ chức xã hội, các Bộ, ngành, các vị lãnh đạo quân đội và các tỉnh, đơn vị hành chính trực thuộc trung ương và khu vực tự trị. Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp đã họp tổng số năm phiên (mỗi phiên chín ngày, phiên cuối cùng năm ngày dành để thông qua Dự thảo ngày 23.11 trình Quốc hội).

Qua thảo luận toàn dân, những vấn đề lớn trong dự thảo hầu như được nhất trí hoàn toàn, nên không có thay đổi lớn trong bản trình Quốc hội; có gần 100 điểm góp ý vào các điều cụ thể được sửa đổi, bổ sung trên cơ sở tiếp thu ý kiến nhân dân; có nhiều ý kiến không được tiếp thu vì "*cha có điều kiện thì hành và cha đủ kinh nghiệm, cần được nghiên cứu thêm*"⁸.

2. Bốn nguyên tắc chỉ đạo nông cốt

Hiến pháp 1982 được soạn thảo trên cơ sở các nguyên tắc chỉ đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc tại Nghị quyết BCH TƯ 11-Hội nghị lần thứ 6 (1980) tổng kết những bài học lịch sử của Đảng Cộng sản Trung Quốc kể từ khi thành lập nước và Văn kiện Đại hội Đảng tháng 12 năm 1982.

Bốn nguyên tắc chỉ đạo soạn thảo hiến pháp là: a) Định hướng theo con đường XHCN, b) Thực hiện *Chuyên chính dân chủ nhân dân*, c) Vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc và d) Định hướng theo Chủ nghĩa Mác-Lê nin và nguyên tắc Mao Trạch Đông⁹.

Bốn nguyên tắc trên đây thực chất là bình cũ nhng đợc đặng rợu mới. Bình luận về nội dung mới của bốn nguyên tắc này nói chung và nguyên tắc định hướng con đường XHCN nói riêng, Bàn Chân nhấn mạnh đây là những nguyên tắc cũ của Đảng; trong thời kỳ CMVH, Đảng đã mắc phải những sai lầm trong xây dựng CNXH, đó là do áp dụng sai và máy móc các nguyên tắc này chứ không phải vì các nguyên tắc này không phù hợp. Vì vậy, bốn nguyên tắc này cần đợc thực hiện linh hoạt trong điều kiện và bối cảnh lịch sử mới, với những nội dung phong phú hơn¹⁰. "*Điều kiện mới*" đợc hiểu là định hướng xây dựng *Hiện đại hoá xã hội chủ nghĩa theo đặc điểm Trung quốc*¹¹. Định hướng này đợc giải thích tập trung vào hiện đại hoá nền kinh tế theo định hướng xã hội chủ nghĩa: "*Tăng cường củng cố nhà nước, sự phồn vinh của đất nước, sự ổn định và phát triển của xã hội Trung Quốc và cải thiện đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân*"¹². Chính vì vậy, Lời nói đầu của Hiến pháp CHND Trung Hoa có đoạn "*Nhiệm vụ cơ bản của dân tộc trong những năm tới là tập trung sức lực vào hiện đại hoá XHCN*" và "*... từng bước đưa Trung Quốc thành một nước XHCN ở mức phát triển cao về văn hoá và dân chủ*"¹³. Do vào năm thông qua Hiến pháp, học thuyết về mô hình CNXH theo đặc điểm Trung Quốc chưa rõ rệt, nên đến năm 1993, đoạn này đợc sửa lại là "*... hiện đại hoá XHCN phù hợp với học thuyết xây dựng CNXH theo đặc điểm Trung Quốc*" và "*từng bước đưa Trung Quốc thành một nước XHCN phồn vinh, hùng mạnh và tiên tiến về dân chủ và văn hoá*"¹⁴. (gạch chân phần bổ sung).

Về tính chất nhà nước và nguyên tắc "*Chuyên chính dân chủ nhân dân*", Ủy ban sửa đổi Hiến pháp giải thích "bản chất nguyên khai" và "nội dung mới" của nguyên tắc này như sau: Bản chất nguyên khai của "*Chuyên chính dân chủ nhân dân* (là nền chuyên chính) do giai cấp công nhân lãnh đạo dựa trên liên minh của những người lao động¹⁵ và nông dân. Về cơ bản, Chuyên chính dân chủ nhân dân là Nền chuyên chính vô sản¹⁶...bởi vì hình thái của Chuyên chính vô sản vốn thể hiện khác nhau ở từng nước khác nhau và trong những hoàn cảnh khác nhau... Chuyên chính dân chủ nhân dân do nhân dân Trung Quốc sáng tạo ra... là khái niệm chúng ta đã sử dụng để định nghĩa bản chất nhà nước ta trong Công lĩnh chung năm 1949 và sau này trong Hiến pháp đầu tiên của nhà nước ta năm 1954 và trong các văn kiện của Đại hội VIII Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 1956".

Về "nội dung mới" của bản chất nhà nước theo nguyên tắc trên đây, Bàn Chân nhấn mạnh: do những thành tựu xây dựng CNXH ở Trung Quốc và do cơ cấu giai cấp của xã hội đã thay đổi đáng kể (tăng số lượng giai cấp công nhân, giảm nông dân tự hữu thay bằng nông dân tập thể, số lượng trí thức tăng lên), về cơ bản, nhà nước thực hiện "dân chủ nhân dân" là chính và đợc thực hiện bởi số đông, còn "chuyên chính" đợc thực hiện đối với thiểu số - thiểu số này đợc Ủy ban sửa đổi Hiến pháp nhận định bao gồm những người chống CNXH trong nước và những thế lực thù địch ở nước ngoài, dẫn đến nhận định rằng "*cuộc đấu tranh giai cấp vẫn tiếp tục, lâu dài và có thể tăng về cường độ*" (Lời nói đầu, Hiến pháp 1982). Khác với "*Chuyên chính dân chủ nhân dân*" trong Hiến pháp 1954, vốn tập trung vào chuyển chế độ tự hữu sang công hữu và do đó với mức độ chuyên chính cao hơn, thì nội dung mới của bản chất nhà nước chuyên chính dân chủ nhân dân là bảo vệ (CNXH) và hướng dẫn (tổ chức xây dựng CNXH); nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước này qua hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương¹⁷.

Tính chất nhà nước thể hiện ngắn gọn tại Điều 1 (Khẳng định tính chất XHCN, Chuyên chính dân chủ nhân dân) và Điều 2 (Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân), nhưng được giải thích nhiều nhất ở Lời nói đầu.

Lời nói đầu còn dành 1/3 độ dài điểm lại lịch sử và những bài học lịch sử từ thời kỳ nửa phong kiến-thực dân từ năm 1840 và điểm lại bốn mốc lịch sử quan trọng¹⁸. Lời nói đầu còn dành chỗ để tuyên bố chính sách *Một Trung Quốc* đối với vấn đề Đài Loan, Chính sách "nhà nước đơn nhất nhiều dân tộc", Chính sách đối ngoại độc lập, Chính sách hiệp thương chính trị và vai trò của Hội nghị Hiệp thương chính trị (còn gọi là *Chính Hiệp*). Năm 1993, Lời nói đầu được bổ sung thêm một đoạn về "hệ thống hợp tác đa đảng và hiệp thương chính trị" dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc sẽ tiếp tục tồn tại trong thời gian dài.

3. Về hệ thống kinh tế

Chế độ sở hữu

Hiến pháp 1982 khẳng định chế độ sở hữu cơ bản ở Trung Quốc là "sở hữu công XHCN đối với tài liệu sản xuất, là nền tảng của hệ thống kinh tế XHCN ở Trung Quốc" (Điều 6). Sở hữu công XHCN được định nghĩa trong điều này gồm hai hình thức: sở hữu của toàn dân và "sở hữu tập thể của những người lao động"¹⁹.

Tương ứng với chế độ sở hữu và trong điều kiện Trung Quốc, Hiến pháp 1982 ghi nhận và bảo vệ ba loại hình kinh tế: "*Kinh tế XHCN*" - còn gọi là *kinh tế thuộc sở hữu nhà nước* - đóng vai trò dẫn đầu then chốt trong nền kinh tế quốc dân (Đ.7); "*Kinh tế tập thể ở nông thôn và thành thị*" (Điều 8) và "*nền kinh tế cá nhân của người lao động thành thị và nông thôn*" - với vị trí là một hình thức bổ sung cho kinh tế công XHCN, chủ yếu là kinh tế hộ gia đình, dưới sự hướng dẫn và giám sát hành chính của nhà nước (Đ.11).

Sau hơn 5 năm thực hiện, vào tháng 4.1988, Trung Quốc đã sửa đổi, bổ sung Đ.11, bổ sung thêm kinh tế tư nhân với vai trò là hình thức kinh tế bổ trợ cho nền kinh tế công XHCN dưới sự hướng dẫn, giám sát và kiểm tra của nhà nước. Như vậy, hiện nay ở Trung Quốc thừa nhận 4 loại hình kinh tế, nếu không kể đến hai loại hình khác là kinh tế liên doanh - đầu tư nước ngoài (Đ.18 - chỉ quy định khuyến khích mà không xác nhận cụ thể là một loại hình kinh tế như ở các điều khác) và "*Chế độ trách nhiệm*", gần như kinh tế hộ gia đình nói đến sau đây.

"*Chế độ trách nhiệm*" được Quốc hội Trung Quốc bổ sung vào Điều 8 (các hình thức kinh tế dân doanh ở nông thôn và thành thị), năm 1993, thừa nhận thêm một loại hình kinh tế nữa. Nội dung của chế độ này chính là chế độ khoán cho các hộ gia đình ở nông thôn qua hợp đồng để gắn sản xuất với đầu ra do thị trường yêu cầu (Từ đó, trong các hàng hoá của Trung Quốc sang Việt Nam có các khái niệm hàng gia công do các hộ gia đình lắp ráp/sản xuất, bên cạnh hàng HTX).

Về sở hữu đất đai, mặc dù Đ. 6 của Hiến pháp thừa nhận hình thức sở hữu toàn dân về tài liệu sản xuất, nhưng tại các Điều 9 và 10, Hiến pháp 1982 quy định về đất đai, thì có phân biệt đất đai thuộc ba loại sở hữu: sở hữu toàn dân, sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể. Lý do của sự phân biệt này là do trong quá trình thảo luận toàn dân về dự thảo Hiến pháp, có nhiều ý kiến cho rằng để khuyến khích sử dụng hiệu quả đất đai trong điều kiện khác biệt rất lớn giữa các loại đất và do đối tượng quản lý khác nhau, cần có chế độ quản lý khác nhau, và do đó chế độ sở hữu khác nhau. Ủy ban sửa đổi Hiến pháp tiếp thu những góp ý này vào dự thảo trình Quốc hội. Cụ thể, *đất đai thuộc sở hữu toàn dân* gồm: thảo nguyên, đất khai phá, đất ven biển, trừ rừng hợp đất rừng, núi, thảo nguyên, đất khai phá và đất ven biển thuộc quyền sở hữu của tập thể theo quy định của pháp luật (Đ.9); còn lại đất đai ở thành phố thuộc quyền sở hữu của nhà nước (Đ.10); đất nông thôn và ngoại ô thành phố, đất ở và đất canh tác của cá nhân, đất đồi thuộc quyền sở hữu tập thể, trừ rừng hợp một phần của đất này thuộc quyền sở hữu nhà nước. Nhà nước dành quyền quản lý đất vì mục đích công cộng theo

quy định của pháp luật (Đ.10). Đối với những trường hợp đất do cá nhân canh tác, các hộ gia đình được cấp đất xây nhà hoặc trồng cây thì Nhà nước chỉ thừa nhận quyền sử dụng lâu dài chứ không thừa nhận sở hữu hoặc chuyển giao (Đ.10)²⁰. Đến tháng 4 năm 1988, Đ.10 được bổ sung một đoạn cho phép chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật²¹. Như vậy sở hữu đất đai và sở hữu công trình trên đất tách biệt với nhau theo quy định của Hiến pháp.

Công cụ kế hoạch kết hợp với điều tiết của thị trường.

Hiến pháp Trung Quốc 1982 thừa nhận vai trò kế hoạch hoá của nhà nước đối với toàn bộ nền kinh tế, thực hiện quản lý nhà nước đối với nền kinh tế qua kế hoạch. Ủy ban sửa đổi Hiến pháp giải thích rằng điểm mới của kế hoạch hoá là kết hợp cân đối nền kinh tế qua công cụ kế hoạch với vai trò bổ sung của cơ chế điều tiết bằng thị trường²². Công cụ kế hoạch hoá bao gồm kế hoạch bắt buộc và kế hoạch hướng dẫn. Các doanh nghiệp, tập thể sản xuất đọc Hiến pháp (các Điều 16 và 17) thừa nhận có một mức độ quyền tự chủ kinh doanh trên cơ sở tuân thủ kế hoạch bắt buộc và tham khảo kế hoạch hướng dẫn của chính quyền trung ương và địa phương.

4. Về tổ chức nhà nước

Hiến pháp 1982 của CHND Trung Hoa (sửa đổi 1988, 1993) có thể nói là một hiến pháp tập trung đa số các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước. Trong 4 chương, 138 điều, thì riêng Chương III về cấu trúc nhà nước đã chiếm 79 điều (57%). Chương này được thiết kế theo hướng quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn khả thi của các cơ quan và ngồi đứng đầu các cơ quan nhà nước như: Nhân đại toàn quốc (mục 1), Chủ tịch nước (mục 2), Quốc vụ Viện (mục 3), Hội đồng quân sự Trung ương (mục 4), Nhân đại và chính phủ địa phương các cấp (mục 5), Các tổ chức tự trị của các vùng tự trị (mục 6), Tòa án nhân dân và Kiểm sát nhân dân (mục 7).

Các nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan được phân công cụ thể, không chồng chéo, bổ sung lẫn nhau và được bảo đảm bởi cơ chế hợp tác và sự lãnh đạo của Đảng tại chỗ ở từng cơ quan.

Sự phân công hợp lý giữa các cơ quan nhà nước và các chức vụ lãnh đạo nhà nước giúp tránh tập trung quá nhiều quyền hạn và nhiệm vụ, dẫn đến ô mồm, không khả thi. Mặc dù vậy, Báo cáo của Ủy ban sửa đổi Hiến pháp Trung Quốc vẫn kết luận rằng "*Những quy định trên đây (về nhà nước) cũng chỉ là một bước vì công cuộc tổ chức lại các cơ quan nhà nước đang được tiếp tục tiến hành, và Dự thảo Hiến pháp chỉ góp phần đa ra những nguyên tắc lớn giúp cho công cuộc này*"²³.

Nguyên tắc chỉ đạo đối với tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước là nguyên tắc tập trung dân chủ.

Những điểm mới: Theo báo cáo của Ủy ban sửa đổi Hiến pháp²⁴ thì một số quy định mới của Hiến pháp về tổ chức lại cơ cấu nhà nước tập trung vào bảy vấn đề sau đây:

- Tăng cường hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước (Nhân đại) theo hướng tập trung vào chức năng lập pháp, lập quy và quyết định về một số vấn đề quan trọng của đất nước, của địa phương và bảo đảm việc thi hành pháp luật, chính sách theo điều kiện địa phương, thực hiện dân chủ ở cơ sở và lãnh đạo thống nhất toàn quốc;
- Khôi phục lại chức vụ Chủ tịch và Phó Chủ tịch nước để phù hợp với thông lệ quốc tế;
- Thành lập Hội đồng Quân sự trung ương và khẳng định vai trò lãnh đạo quân đội của Đảng Cộng sản Trung Quốc;
- Quy định rõ chế độ trách nhiệm của Thủ tướng đối với hoạt động của Quốc vụ viện, trách nhiệm cá nhân của các Bộ trưởng đối với các Bộ và của người đứng đầu cơ quan thuộc Chính phủ;

- Thành lập cơ quan kiểm toán của Chính phủ để giám sát thu-chi tài chính của các bộ, cơ quan của Chính phủ và của chính quyền địa phương các cấp (*hành chính*), của các tổ chức tài chính, tiền tệ, các xí nghiệp và tổ chức nhà nước (Đ. 91);

- Thay đổi chức năng của hệ thống Công xã nhân dân theo hướng tập trung vào tổ chức thực hiện nhiệm vụ kinh tế, thời không kết hợp quản lý hành chính mà thực hiện chế độ tự quản của nhân dân;

- Quy định hai nhiệm kỳ tối đa đối với các chức vụ lãnh đạo nhà nước, chấm dứt tình trạng giữ công vị lãnh đạo nhà nước mãi mãi.

Về tăng cường hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước (Nhân đại): Mục đích nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân và nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước qua Nhân đại toàn quốc và Nhân đại địa phương ở các cấp²⁵ (Đ.2).

Nhân đại toàn quốc (Quốc hội): Để tăng cường hoạt động của Nhân đại toàn quốc trong điều kiện họp một lần trong năm và mỗi lần không quá 20 ngày, Hiến pháp thành lập Ủy ban thường vụ hoạt động thường xuyên, có 21 nhiệm vụ và quyền hạn (Đ.67), trong đó có quyền giải thích hiến pháp và luật, giám sát thực hiện hiến pháp, ban hành và sửa đổi, bổ sung luật (trừ các luật thuộc thẩm quyền của Nhân đại toàn quốc), kể cả quyền sửa đổi, bổ sung một phần luật do Quốc hội ban hành nếu không trái với các nguyên tắc cơ bản của các luật này. Trong khi đó, Hiến pháp quy định Nhân đại toàn quốc có 15 nhiệm vụ, quyền hạn (Đ.62). Quy định của Hiến pháp nhằm tăng hoạt động thực chất của cơ quan quyền lực (qua Ủy ban thường vụ với 155 đại biểu hoạt động thường xuyên), đồng thời vẫn bảo đảm tính đại diện của cơ quan này (qua số lượng đại biểu Nhân đại toàn quốc vào khoảng 2992 đại biểu- Khóa VIII). Trong quá trình thảo luận, có ý kiến cho rằng thành lập Ủy ban thường vụ, thì đồng thời phải thừa nhận Nhân đại toàn quốc là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Điều 57 Hiến pháp ghi nhận điều này.

Nhân đại địa phương: ở địa phương, xu hướng của Hiến pháp là mở rộng nền tảng dân chủ của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương cho tới cấp cơ sở; giao cụ thể chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan này theo hướng tự chủ và chịu trách nhiệm phát triển vùng và địa phương qua quyết định các chính sách lớn ở địa phương và bảo đảm thi hành pháp luật, chính sách của nhà nước và địa phương. Về quyền lập quy, Hiến pháp tại điều 100 quy định Nhân đại cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các ủy ban thường trực của mình có thể ban hành "*pháp quy địa phương*" nhưng phải báo cáo Ủy ban thường vụ của Nhân đại toàn quốc để theo dõi và không được trái hiến pháp, luật và các quy định của cơ quan hành chính cấp trên²⁶.

Hình thành hệ thống cơ quan quyền lực từ trung ương xuống địa phương để vừa bảo đảm tự chủ địa phương vừa bảo đảm sự lãnh đạo tập trung thống nhất: Hiến pháp tại Đ. 96 quy định Nhân đại địa phương là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Cùng với Đ. 57 quy định về Nhân đại toàn quốc là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, và Điều 2 quy định nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước qua Nhân đại toàn quốc và Nhân đại địa phương các cấp, cho thấy chủ ý của Hiến pháp Trung Quốc là thành lập một hệ thống cơ quan quyền lực có sự phân công cụ thể và chỉ đạo thống nhất bằng pháp luật. Trong các quy định tại các điều 62 và 67 về Nhiệm vụ quyền hạn của Nhân đại toàn quốc và Ủy ban thường vụ, không thấy có quy định về việc Nhân đại cấp trên giám sát, chỉ đạo Nhân đại cấp dưới bằng con đường hành chính hoặc can thiệp mà chỉ quy định quyền của Ủy ban thường vụ Nhân đại toàn quốc trong việc huỷ bỏ hiệu lực của các pháp quy địa phương.

Về tổ chức cơ quan hành pháp ở trung ương: Nh đã trình bày ở phần trên, hai điểm mới trong Hiến pháp liên quan tới cơ quan hành pháp ở trung ương là: a) Việc quy định rõ trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng và các thành viên chính phủ và phân công trách nhiệm giữa chính phủ trung ương với chính phủ địa phương và b) Thành lập kiểm toán chính phủ để thực hiện kiểm tra thu chi hành chính từ ngân sách công.

Hiến pháp xác định tại Đ. 85: *Quốc vụ Viện* là Chính phủ trung ương của CHND Trung Hoa (cơ quan hành pháp ở địa phương gọi là chính phủ địa phương), là *cơ quan hành pháp của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất* và là *cơ quan cao nhất của hệ thống bộ máy hành chính nhà nước*.

Quốc vụ Viện gồm Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Ủy viên quốc vụ, các Bộ trưởng, Tổng kiểm toán trưởng và Tổng th ký Quốc Vụ Viện. Quốc vụ Viện được tổ chức như một hội đồng lãnh đạo theo nguyên tắc thủ trưởng chế, có sự phân công phân nhiệm cụ thể, trong đó, Thủ tướng chịu mọi trách nhiệm trước Quốc hội về công việc của Quốc Vụ Viện; các Phó Thủ tướng và Ủy viên Quốc vụ Viện giúp Thủ tướng điều hành công việc; các Bộ trưởng chịu trách nhiệm về mọi công việc của các bộ hoặc uỷ ban Nhà nước (Đ.86). Thủ tướng, các Phó Thủ tướng và Ủy viên Quốc Vụ Viện, không được đảm nhiệm công vị quá hai nhiệm kỳ liên tục (Đ.87).

Quốc vụ Viện có 18 nhiệm vụ và quyền hạn (Đ.89), bao gồm *quyền lập quy* (quy phạm pháp luật, quy phạm hành chính, biện pháp hành chính); *quyền kiến nghị* Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội; *quyền quy định* nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của các bộ, các Ủy ban nhà nước; *chỉ đạo hành chính* ở tầm quốc gia những công việc không thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, ngành hoặc Ủy ban nhà nước nào; *chỉ đạo thống nhất hoạt động của các cơ quan hành chính địa phương các cấp*; *phân công chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn* giữa chính phủ trung ương với các cơ quan hành chính nhà nước ở tỉnh, các vùng tự trị và thành phố trực thuộc trung ương; *dự toán Ngân sách nhà nước và thực hiện kế hoạch phát triển* kinh tế, xã hội của quốc gia; *chỉ đạo và quản lý hành chính* các hoạt động kinh tế và phát triển thành thị, nông thôn; *chỉ đạo và quản lý* về văn hoá, đào tạo, giáo dục, khoa học, y tế và kế hoạch hoá gia đình, về nội vụ, an toàn xã hội; *quản lý t pháp*; *thực hiện các hoạt động đối ngoại*, ký kết các điều ước quốc tế và thoả thuận với quốc gia khác; *chỉ đạo và quản lý* việc xây dựng quốc phòng, các vấn đề dân tộc và quyền tự trị; *bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp* của các công dân Trung Quốc ở nước ngoài, của những người Trung Quốc hồi hương và thành viên gia đình của họ đang sống ở nước ngoài; *thay đổi hoặc huỷ bỏ các quy định* và quyết định của bộ trưởng hoặc uỷ ban nhà nước, của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương các cấp; *phê chuẩn địa giới* tỉnh, khu vực tự trị và các thành phố trực thuộc trung ương và *phê chuẩn việc thành lập mới* các đơn vị hành chính cấp khu tự trị, quận hạt, hạt tự trị và thành phố; *quyết định áp dụng tình trạng khẩn cấp* ở một phần của tỉnh, khu vực tự trị và thành phố trực thuộc trung ương; *xem xét và quyết định quy mô tổ chức* của các cơ quan hành chính và bổ nhiệm hoặc bãi chức các công chức hành chính, đào tạo, bồi dưỡng năng lực, đánh giá thưởng phạt đối với đội ngũ công chức hành chính; và *thực hiện các quyền khác* mà Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao cho.

Quốc Vụ Viện chịu trách nhiệm và báo cáo trước Quốc hội và khi Quốc hội không họp thì trước Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Về tổ chức Toà án và Kiểm sát: Phần 7, Chương III (các Điều từ 123-135) của Hiến pháp quy định về Toà án và Kiểm sát.

Các Toà án của CHND Trung Hoa được Hiến pháp thừa nhận là các cơ quan xét xử của CHND Trung Hoa. Các Toà án ở CHND Trung Hoa gồm Toà án Nhân dân Tối cao, và các toà án địa phương (tổ chức theo đơn vị hành chính), các toà án quân sự và các toà án đặc biệt khác. Chánh án TANDTC có nhiệm kỳ cùng với nhiệm kỳ của Quốc hội và không được phục vụ trên công vị này quá hai nhiệm kỳ liên tục.

Các nguyên tắc xét xử được ghi nhận trong Hiến pháp gồm: Nguyên tắc xét xử công khai, Bị cáo có quyền bào chữa; Toà án thực hành quyền lực t pháp độc lập và không chịu bất cứ ảnh hưởng nào của các cơ quan hành chính, tổ chức công hoặc cá nhân (Đ.126).

Toà án nhân dân tối cao ở CHND Trung Hoa được Hiến pháp thừa nhận là cơ quan xét xử cao nhất và có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý t pháp của các toà án cấp dưới và các toà án đặc

biệt. Toà án cấp trên cũng có quyền giám sát công tác quản lý hành chính t pháp của toà án cấp dưới. (Đ.127).

Các Viện kiểm sát ở CHND Trung Hoa được Hiến pháp thừa nhận là các cơ quan nhà nước *thực hiện giám sát pháp luật*. VKSND tối cao, VKSND địa phương các cấp, VKS quân sự và các VKS đặc biệt khác hình thành hệ thống cơ quan Kiểm sát ở CHND Trung Hoa. Cũng giống nh đối với Chánh án TAND tối cao, Viện trưởng VKSND tối cao có nhiệm kỳ cùng với nhiệm kỳ của Quốc hội và không được phục vụ quá hai nhiệm kỳ liên tục.

VKS chỉ đạo theo hệ thống dọc, cấp trên chỉ đạo cấp dưới, hoạt động độc lập. Chế độ trách nhiệm của VKS là chế độ cá nhân. Viện trưởng VKSND cấp dưới chịu trách nhiệm trước Viện trưởng VKS nhân dân cấp trên và đồng thời trước cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đã bầu ra mình. Viện trưởng VKS nhân dân tối cao chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Nhân đại địa phương có nhiệm vụ và quyền hạn giám sát hoạt động của Toà án và Kiểm sát ở địa phương mình.

Tóm lại, Hiến pháp 1982 của CHND Trung Hoa (sửa đổi 1988, 1993) là một hiến pháp của thời kỳ cải cách, thể hiện rõ ràng quan điểm thực tiễn của Đảng Cộng sản Trung quốc, tránh bệnh hình thức mà hóng nhiều vào khả năng thực hiện. Bản hiến pháp được bố cục gọn, mang tính công linh cao. Về quan hệ công, Hiến pháp tập trung tuyên bố rõ ràng các vấn đề cốt lõi của chính quyền nh: Tính chất nhà nước, Chế độ sở hữu, vai trò và biện pháp quản lý kinh tế của nhà nước, Tổ chức quyền lực, hành chính và t pháp. Về quan hệ công dân với nhà nước, Hiến pháp cũng bao gồm một chương tuyên ngôn về các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (Chương II). Một điều thú vị nữa ở Hiến pháp CHND Trung Hoa là sáng kiến lập hiến bao giờ cũng là sáng kiến chính trị của Đảng cầm quyền, trên cơ sở tổng kết các bài học lịch sử, xem xét lại và sửa đổi chính sách, tăng cường hiệu quả nhà nước đáp ứng nhiệm vụ chính trị mới và hoàn cảnh mới. Hiến pháp CHND Trung Hoa cũng là một ví dụ hay về khả năng vừa bảo đảm cụ thể, khả thi, vừa định hóng mở để thích ứng với điều kiện thay đổi bằng thủ tục sửa đổi nhỏ, (tuy không kém phần quan trọng, ví dụ về sở hữu) liên tục và vào bất cứ lúc nào khi thực tiễn yêu cầu.

1. Báo cáo của Bành Chân, Phó Chủ Nhiệm UBND sửa đổi Hiến pháp tại kỳ họp thứ 5, Đại hội nhân dân toàn quốc Khóa 5, 26 tháng 11, 1982- Su tập luật của CHND Trung Hoa, T1 (*Tiếng Anh*, The Laws of the PRC-1979-1982)- Tr.400, Ủy ban lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội Trung quốc su tập - NXB Ngoại Văn Bắc kinh, 1987
2. Trung Quốc gọi tắt là Nhân đại toàn quốc. Trong bài này xin dùng khái niệm tong đồng là "Quốc hội".
3. Đặng Tiểu Bình đọc phục hồi vào năm 1973, Xem thêm: Tiêu Thi Mỹ, Đặng Tiểu Bình, NXB Chính trị quốc gia, Hà nội, 1996 (Trần Ngọc Thuận dịch từ Bản Hoa văn, NXB. Hồng kỳ, tháng 5.1996). tr. 39. Phái "phàm là" cho rằng phàm những gì Chủ tịch Mao đã chỉ thị thì đều là chân lý và cứ thế mà làm.
4. Bành Chân, đã dẫn, tr.397
5. Theo quy định của Hiến pháp, Điều 64, Sửa đổi Hiến pháp do Ủy ban thường vụ của Nhân đại toàn quốc đề nghị hoặc trên 1/5 tổng số đại biểu Nhân đại toàn quốc đề nghị; thông qua khi trên 2/3 tổng số đại biểu tán thành.
6. NQ kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá V có đoạn: Quốc hội ủng hộ đề nghị của BCH TƯ Đảng Cộng sản Trung Quốc về sửa đổi Hiến pháp và thành lập Ủy ban sửa đổi Hiến pháp, thành viên của Ủy ban do BCH TƯ Đảng Cộng sản Trung Quốc đề nghị... giao Ủy ban thường vụ Quốc hội công bố dự thảo để thảo luận trong toàn dân và trình Quốc hội vào năm 1981. Do cha chuẩn bị xong, Quốc hội đã ra Nghị quyết hoãn xem xét dự thảo thêm một năm. *Su tập luật Trung hoa, đã dẫn T1, tr. 207 và 256.*
7. Trung Quốc gọi tắt là *Chính Hiệp*
8. Bành Chân, đã dẫn, tr.398
9. Bành Chân, đã dẫn, tr.398.
10. Hoàn toàn phù hợp với học thuyết "thực tiễn" minh chứng cho lý luận của Đặng Tiểu Bình khi phê phán phái "phàm là" của Hoa Quốc Phong, *Xem thêm Tiêu Thi Mỹ đã dẫn, tr. 39 v v.*

11. Bành Chân, *đã dẫn*, Tr. 399, Xem thêm *Tiểu Thi Mỹ đã dẫn* về Lý do biện luận của Đặng tiểu Bình về mô hình CNXH theo đặc điểm Trung quốc và sự khác biệt với thuyết xây dựng **Trung quốc mới** của Mao Trạch Đông.
12. Bành Chân, *đã dẫn*, Tr. 400.
13. Hiến pháp CHND Trung Hoa, Su tập Luật Trung Hoa, *đã dẫn*, T.1 tr. 4.
14. Su tập Luật Trung Hoa 1993, T.5, tr. 11
15. Bành Chân giải thích rằng "những người lao động" ở đây bao gồm giới trí thức, vì giới trí thức đóng vai trò rất quan trọng trong giai đoạn lịch sử mới và đã tăng lên đáng kể về số lượng, nhng do không thể xếp họ vào một giai cấp nên bao hàm họ vào khái niệm những người lao động, khác với trước đây đã có lúc Đảng xếp họ vào giai cấp bóc lột, *Sách đã dẫn*, tr. 401-402.
16. Giải thích này cũng là nội dung ở đoạn 6 của Lời nói đầu, Hiến pháp 1982 , T1Su tập Luật Trung Hoa, Tr 10.
17. Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Đại hội đại biểu nhân dân địa phương-*Nhân đại* - đợc coi là một hệ thống cơ quan dân cử có quan hệ chỉ đạo trên-dưới thống nhất. Xem thêm về hệ thống tổ chức chính trị và nhà nước Trung Quốc hiện đại "*Một số vấn đề về hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước và chính sách của Trung Quốc trong thời kỳ cải cách*"- Vũ Mão, Nguyễn Chí Dũng và cộng sự, Báo cáo kết quả nghiên cứu tại Trung Quốc, Văn phòng Quốc hội, tháng 12, 1996- Th viện Quốc hội Việt Nam .
18. Cách mạng 1991 của Tôn Dật Tiên, Thành lập CHND Trung Hoa năm 1949, Quá độ xây dựng CNXH và giai đoạn hiện nay tiếp tục xây dựng CNXH ở Trung Hoa. Xem *Su tập Luật Trung Hoa, đã dẫn, 1993, Lời nói đầu*.
19. Về khái niệm *Người lao động*, xem Chú thích 15.
20. Bành Chân, Tr. 405, *đã dẫn*
21. Su tập luật Trung Hoa, T.5 Tr. 11 *đã dẫn*
22. Bành Chân, Tr. 406, *đã dẫn*.
23. Bành Chân, Tr. 414, *đã dẫn*.
24. Bành Chân, Tr. 410, *đã dẫn*.
25. Đơn vị hành chính của Trung Quốc: Tỉnh, Vùng tự trị và thành phố trực thuộc trung ơng- Tỉnh và các Vùng tự trị chia thành hạt (county), hạt tự trị, khu tự trị và thành phố- Hạt, khu tự trị thuộc tỉnh hoặc vùng tự trị chia thành thị trấn, thị trấn dân tộc và thành phố. Riêng thành phố trực thuộc trung ơng và các thành phố lớn thuộc tỉnh có thể chia thành quận và hạt. Khu tự trị thuộc vùng tự trị có thể chia thành hạt, hạt tự trị và thành phố. (Điều 30 Hiến pháp 1982, sửa đổi 1993).
26. Về thẩm quyền ban hành pháp quy địa phương, xem thêm: **Một số vấn đề...** sách *đã dẫn*

MỘT SỐ Ý KIẾN NGHIÊN CỨU VỀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992

TS. NGUYỄN ĐÌNH LỘC
BỘ TRƯỞNG BỘ T PHÁP

Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khoá VIII ngày 16 tháng 8 năm 1999 đã đề ra nhiệm vụ: *"Tổ chức việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số vấn đề về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước liên quan đến Hiến pháp 1992 và các luật tổ chức các cơ quan nhà nước"* để trình Quốc Hội xem xét, quyết định.

Hiến pháp là luật cơ bản của nước nhà, nền tảng pháp lý của chế độ. Sửa đổi Hiến pháp, vì vậy, luôn luôn là một công việc hệ trọng, một "đại sự" của Nhà nước, của xã hội.

Trong lịch sử 55 năm phát triển của Hiến pháp Việt Nam, tính từ ngày ra đời của bản Hiến pháp đầu tiên- Hiến pháp năm 1946, có thể thấy việc sửa đổi Hiến pháp thông thường đặt ra ở những thời điểm chuyển đổi giai đoạn, "sang trang mới" của xã hội nước ta, thực sự có tính chất lịch sử: 1959, 1980 và 1992.

1. Nói riêng Hiến pháp 1992, nh từ trình về Bản dự thảo II sửa đổi Hiến pháp 1980¹ do đồng chí Võ Chí Công, nguyên Chủ tịch Hội đồng Nhà Nước, Chủ tịch Ủy ban sửa đổi Hiến pháp trình bày trước kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá VIII, tháng 7 năm 1991 là việc sửa đổi Hiến pháp *"phải thể hiện đồng lối đổi mới toàn diện của Đảng, đẩy mạnh đổi mới về kinh tế và chính trị"*².

Đây là nhiệm vụ hoàn toàn không đơn giản.

Hiến pháp 1980 được xây dựng theo tinh thần Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IV về chế độ kinh tế và trên nhiều quy định khác trực tiếp hay gián tiếp thể hiện cơ cấu kinh tế, cơ chế quản lý kinh tế theo mô hình kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp... trong quá trình thực hiện đã bộc lộ là không phù hợp với tình hình thực tế của xã hội, phản ánh một cách nhìn giản đơn, duy ý chí về con đường quá độ lên chủ nghĩa xã hội trong điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Thực hiện một sự điều chỉnh lớn trong t duy về thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Đại hội Đảng lần thứ VI đã đề ra đồng lối đổi mới mang tính cách mạng, một sự đổi mới đồng bộ, toàn diện, mọi mặt đời sống xã hội. Về mặt nhà nước, một trong những nhiệm vụ hàng đầu được đặt ra là phải kịp thời tiến hành sửa đổi Hiến pháp- đạo luật cơ bản, sửa đổi thể chế xã hội ở tầm hiến định mở đường cho sự sửa đổi, bổ sung, thay thế các nguyên tắc, phong thức, thể lệ, chế độ tổ chức, quản lý mọi mặt đời sống xã hội theo đồng lối đổi mới.

Ngay sau khi Đại hội Đảng đề ra đồng lối đổi mới, tháng 12 năm 1986, việc sửa đổi Hiến pháp 1980 đã sớm được đặt ra.

Liên tục tại các kỳ họp: thứ 3 (6-1988), thứ 4 (12-1988), thứ 5 (6-1989), Quốc Hội khoá VIII đều đã có các quyết định về sửa đổi Hiến pháp. Cùng với việc quyết định sửa đổi một số vấn đề cụ thể của Hiến pháp 1980, cũng tại kỳ họp thứ 5 Quốc Hội khoá VIII đã ra Nghị quyết thành lập *"Ủy ban sửa đổi Hiến pháp"* mà nhiệm vụ đặt ra đối với Ủy ban là *"tiến hành sửa đổi Hiến pháp 1980 một cách cơ bản, toàn diện, đáp ứng yêu cầu của giai đoạn cách mạng mới"*³.

Nhiệm vụ sửa đổi cơ bản, toàn diện Hiến pháp 1980 đương nhiên liên quan trực tiếp đến thiết chế, tổ chức bộ máy nhà nước, vì cũng nh Hiến pháp của tất cả các nước vốn luôn dành phần lớn các phần quy định để thiết chế bộ máy nhà nước (không kể cá biệt có Hiến pháp dành hầu nh toàn bộ nội dung để quy định về bộ máy nhà nước), Hiến pháp 1980 của nước ta cũng dành đến 5 trong 12 chương, 60 trong số 147 điều để quy định về bộ máy nhà nước.

Phải nói rằng, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI, trong khi đề cập đến nhiệm vụ đổi mới mọi mặt đời sống xã hội, cũng đã dành sự quan tâm đặc biệt đối với bộ máy nhà nước, vạch định cả một phong hướng rất cơ bản đổi mới bộ máy nhà nước: "*Để thiết lập cơ chế quản lý mới, cần thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước*"⁴.

Nhiệm vụ cải cách bộ máy nhà nước đặt ra rất cụ thể, cấp thiết bắt nguồn từ yêu cầu bảo đảm tính đồng bộ, toàn diện của công cuộc đổi mới, và đồng thời có tính bức xúc, gay gắt hơn, vì nh Báo cáo chính trị của Đại hội đã chỉ rõ: "*cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp là nguyên nhân trực tiếp làm cho bộ máy nặng nề, nhiều tầng, nhiều nấc*"⁵, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả, trong lúc đó, các văn kiện của Đảng và thực tế cuộc sống, công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước luôn luôn chỉ rõ, Nhà nước là trụ cột của hệ thống chính trị, là công cụ chủ yếu thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Bộ máy nhà nước phải kịp thời, cơ bản đổi mới, cải cách, khắc phục cho được các khuyết tật để phát huy đầy đủ, mạnh mẽ vai trò, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thực tế của một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân, trực tiếp phục vụ và bảo đảm thành quả của sự nghiệp đổi mới.

Tuy nhiên, 5 năm sau, tại Báo cáo chính trị đọc trình bày trước Đại hội Đảng lần thứ VII (6-1991) có nhận xét: "*Khuyết điểm lớn là đến nay chưa thực hiện được cuộc cải cách cơ bản về tổ chức bộ máy nhà nước nh Đại hội VI đã đề ra*" (Văn kiện Đại hội VII, tr 44). Còn có tình trạng bộ máy nhà nước tổ chức và biên chế còn quá nặng nề, công kênh, cha phù hợp với yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý và đổi mới phong thức hoạt động của Nhà nước... Sự điều hành và quản lý Nhà nước ở tầm vĩ mô nói chung còn lúng túng và có nhiều khuyết điểm, nhược điểm... cha vận dụng tốt khoa học quản lý vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Sự phân công, phân nhiệm và các mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và t pháp có những điểm cha rõ. Sự phân cấp quản lý giữa Trung ương với các địa phương và cơ sở vừa cha đầy đủ, vừa cha phù hợp với sự thay đổi của cơ chế quản lý (Văn kiện Đại hội VII, các trang 44, 43).

Tình hình trên đây nói lên tính chất phức tạp của công cuộc cải cách, đổi mới bộ máy nhà nước và chắc chắn có nhiều nguyên nhân. Một trong những nguyên nhân trực tiếp của tình hình là thể chế hiến định về bộ máy nhà nước được thiết định trong Hiến pháp 1980 với những cơ cấu, chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ, phong thức hoạt động chỉ phù hợp với cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp cho đến thời điểm tiến hành Đại hội Đảng lần thứ VII, tháng 6-1991, nhìn chung vẫn cha được điều chỉnh, thay đổi một cách cơ bản.

Yêu cầu sửa đổi Hiến pháp, đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, quản lý xã hội, cải cách hệ thống chính trị, cải cách bộ máy nhà nước ở tầm hiến định càng trở nên bức bách và Ủy ban sửa đổi Hiến pháp được thành lập 2 năm trước Đại hội Đảng lần thứ VII đã khẩn trương xây dựng bản dự thảo sửa đổi Hiến pháp và một tháng sau Đại hội VII bế mạc, bản dự thảo 2 sửa đổi Hiến pháp đã được trình ra kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá VII (tháng 7-1991) để các đại biểu Quốc hội cho ý kiến.

Một sự kiện rất đáng ghi nhớ là Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VII, thể hiện sự quan tâm lớn và đồng thời cũng là trách nhiệm của Đảng cầm quyền đối với việc sửa đổi đạo luật cơ bản của nước nhà, ngay tại Hội nghị lần thứ hai sau Đại hội, tháng 11-1991 đã dành một phần quan trọng trong nội dung Hội nghị để "cho ý kiến về những quan điểm và nội dung cơ bản sửa đổi Hiến pháp năm 1980". Tại Hội nghị, đồng chí Đỗ Mười, Tổng bí th Ban chấp hành Trung ương khoá VII, đã có bài phát biểu quan trọng: "*Cải cách một bậc bộ máy nhà nước và đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước*", khẳng định Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và sau đó là Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã đóng vai trò lịch sử hết sức quan trọng trong sự nghiệp cách mạng của dân tộc... Việc thực hiện Nghị quyết Đại hội VI đã đưa đến một số tiến bộ trong đổi mới... tổ chức và phong thức hoạt động của bộ máy nhà nước... Tuy nhiên, đó chỉ là bậc đầu, còn nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn phải được tiếp tục nghiên cứu, tìm tòi và dần dần hoàn thiện"⁶.

Một trong những kinh nghiệm quan trọng rút ra từ những năm đầu đổi mới mà Đại hội VII của Đảng đã chỉ ra là "*đổi mới toàn diện, đồng bộ và triệt để nhng phải có bậc đi, hình thức và cách làm phù hợp*"⁷.

Trong tinh thần trên đây, một trong những vấn đề quan trọng mà Hội nghị trung ương trước hết phải giải quyết liên quan đến sửa đổi Hiến pháp về tổ chức bộ máy nhà nước là xác định phạm vi, quy mô của việc cải cách bộ máy nhà nước lần này.

Cụ thể hoá chủ trương "thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy nhà nước" của Đại hội VI vào điều kiện cụ thể của những năm đầu đổi mới, Thông báo Hội nghị trung ương II chỉ rõ: tình hình đòi hỏi và cho phép chúng ta tiến hành đổi mới hệ thống chính trị một bước căn bản hơn, có hệ thống hơn, làm sâu sắc thêm quá trình đổi mới đồng bộ và toàn diện. Trong bước đổi mới này, chúng ta tiến hành sửa đổi Hiến pháp năm 1980, cải cách một bước bộ máy nhà nước⁸. Hội nghị cũng chỉ rõ: "*công cuộc đổi mới nói chung và cải cách bộ máy nhà nước nói riêng là một quá trình phải tiến hành tích cực, khẩn trương, song phải tính toán từng bước đi vững chãi, bảo đảm giữ vững và tăng cường ổn định chính trị*"⁹.

Hiện nay nhìn lại, có thể thấy Hiến pháp 1992 sửa đổi quy định của Hiến pháp 1980 chủ yếu ưu tiên sửa đổi các chương về chế độ kinh tế, về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, về văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ phù hợp với yêu cầu xoá bỏ chế độ kế hoạch hoá, tập trung, hành chính, bao cấp hiện vật, kịp thời thể chế hoá ở tầm hiến định đường lối đổi mới của Đảng: vốn lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm. Còn về bộ máy nhà nước, tuy đã có những sửa đổi, bổ sung quan trọng nhưng chủ yếu cũng chỉ đổi mới một số khâu và ở cấp Trung ương: trước hết, chế định "*Hội đồng Nhà nước*" được Hiến pháp 1980 quy định là "*cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc Hội, là chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" đã được thay thế bằng chế định "*Ủy ban Thường vụ Quốc Hội*" được xác định là "*cơ quan thường trực của Quốc Hội*" (Điều 90, Hiến pháp 1992) và chế định "*Chủ tịch nước*" được xác định là "*ngời đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại*" (Điều 101).

Đối với cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất được Hiến pháp 1980 xác định là Hội đồng Bộ trưởng hoạt động theo nguyên tắc tập thể để giải quyết các nhiệm vụ, quyền hạn của mình, còn Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng chỉ giữ vai trò lãnh đạo, chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra đến Hiến pháp 1992, đã có sự đổi mới bảo đảm kết hợp chặt chẽ vai trò của tập thể chính phủ với vai trò của Thủ tướng Chính phủ với sự phân định những việc thuộc quyền quyết định của Chính phủ và những việc thuộc quyền quyết định của cá nhân Thủ tướng.

Đối với Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân vốn là một vấn đề lớn, hơn nữa, có vấn đề thực tế là Hội đồng nhân dân các cấp khoá mới vừa được bầu ra năm 1989 theo Luật 1989 nên Quốc Hội đã có quyết định vẫn để tiếp tục hoạt động theo Luật 1989 và ở tầm hiến định, Hiến pháp 1992 về cơ bản giữ lại các quy định của Hiến pháp 1980. Có một vấn đề mà trong suốt quá trình thảo luận Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1980 là những cấp nào cần có Hội đồng nhân dân và vị trí của cấp phòng như thế nào?¹⁰ đã liên tục được đặt ra nhưng cuối cùng vẫn chưa được giải quyết và Hiến pháp 1992 đã dành việc giải quyết vấn đề này lại cho Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mới sẽ được ban hành, sửa đổi khi HĐND khoá 1989- 1994 kết thúc nhiệm kỳ. Cụ thể, Hiến pháp 1992 quy định: "*Việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính do luật định*" (Điều 118). Tuy nhiên, đến khi Luật tổ chức HĐND và UBND mới được thông qua năm 1994, về tổ chức HĐND và UBND 3 cấp địa phương, kể cả HĐND và UBND phường, vẫn tiếp tục được duy trì như ở Hiến pháp 1980, về cơ bản chưa có sự đổi mới, cải cách ở tầm hiến định, tuy ở quy mô lập pháp, lập quy cũng có sự sửa đổi cục bộ cần thiết.

Về tổ chức các cơ quan tư pháp, từ Viện kiểm sát nhân dân đến Tòa án nhân dân, các quy định của Hiến pháp mới, 1992 cơ bản cũng vẫn được giữ lại như ở Hiến pháp 1980.

Hiện nay, chúng ta càng thấy rõ hơn, tại sao Chủ tịch Ủy ban sửa đổi Hiến pháp 1980, Chủ tịch Hội đồng Nhà nước Võ Chí Công lại khẳng định như sau khi đề cập đến việc sửa đổi 3 chương về tổ chức bộ máy nhà nước ở Hiến pháp này: "*Đối với xã hội ta, bước chuyển biến cách mạng hiện nay rất mới mẻ... chắc chắn phải có thời gian và đòi hỏi phải có những bước đi quá độ, những biện pháp, phương*

thức chuyển tiếp và phải tìm tòi, thử nghiệm trong thực tế thì mới có thể từ bỏ mô hình cũ vốn đã rất quen thuộc để chuyển sang mô hình còn "khá mới mẻ" ¹¹.

Nh vậy, có thể thấy Đại hội Đảng lần thứ VI, Đại hội mở ra bức ngoặt lớn trong sự nghiệp xây dựng đất nước theo con đường xã hội chủ nghĩa, cùng với việc vạch định đường lối đổi mới toàn diện, đã định ra phương hướng cải cách lớn, cơ bản tổ chức bộ máy nhà nước và với Hiến pháp 1992, công việc cải cách một bước tổ chức bộ máy nhà nước đã được thực hiện. Đến nay, tính từ Đại hội VI, đã được 16 năm, đất nước không những đã ra khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế- xã hội kéo dài, vượt qua được cơn chấn động chính trị và hẫng hụt về thị trường đầu những năm 90, không bị lôi cuốn sâu và đã khắc phục được những hậu quả khá nặng nề của cuộc khủng hoảng tài chính- tiền tệ khu vực, mà sức mạnh về mọi mặt của nước ta đã lớn hơn nhiều so với mười sáu năm trước và hoàn toàn có căn cứ để khẳng định, như dự thảo Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa VIII trình Đại hội IX đã chỉ rõ: "*Từ Đại hội Đảng VIII, đất nước đã chuyển sang chặng đường mới đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phấn đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành một nước công nghiệp*"¹², trong tình hình các yêu cầu của hội nhập khu vực và toàn cầu hoá kinh tế đều đang đặt ra bức xúc với những thách thức cần vượt qua và cơ hội cần được tận dụng.

*

* *

2. Trong tiến trình chuyển sang chặng đường mới, tiếp tục đẩy mạnh sự nghiệp đổi mới, bộ máy nhà nước ta cần được tiếp tục đổi mới, kiện toàn, phát huy như thế nào và phương hướng cải cách lớn, cơ bản tổ chức bộ máy nhà nước đã được cải cách một bước ở Hiến pháp 1992 có còn ý nghĩa chỉ đạo, thời sự, bức xúc?

Bộ máy nhà nước, xét theo sứ mệnh lịch sử và chức năng xã hội, phải đảm đương những nhiệm vụ trọng đại; vai trò của Nhà nước là trụ cột, là công cụ chủ yếu trong hệ thống chính trị phải được phát huy đầy đủ, kịp thời và có hiệu quả. Trong tình hình trong nước và quốc tế hiện nay, yêu cầu của những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội đặt ra ở từng chặng đường, từng thời đoạn lịch sử thường rất khẩn trương, trong nhiều trường hợp, không thể nín kéo tình hình phát triển chậm bước theo ý muốn của mình mà phải kịp bước tiến theo và có khi phải bước lên trước. Vai trò của bộ máy nhà nước với tính cách là kiến trúc thượng tầng phải phát huy tốt vai trò thúc đẩy, mở đường cho sự phát triển của kinh tế, của cơ sở hạ tầng, như Văn kiện Hội nghị Trung ương lần thứ hai, khóa VII đã chỉ rõ¹³.

"*Đổi mới phải kết hợp sức mạnh của dân tộc với sức mạnh của thời đại*" là bài học, kinh nghiệm lớn đã được tổng kết qua các Đại hội Đảng VI, VII, VIII, hiện vẫn còn giữ nguyên giá trị, trong điều kiện cách mạng khoa học- công nghệ đang phát triển mạnh mẽ, xu thế toàn cầu hoá ảnh hưởng đến nhịp độ phát triển và cuộc sống của các dân tộc. Cần phải khẳng định rằng, phương châm "đi tắt, đón đầu" mà Đảng đã đề ra cũng cần được quán triệt cả trong lĩnh vực tổ chức, xây dựng bộ máy nhà nước, trong cải cách hành chính, pháp luật và cả lập pháp, chứ không chỉ thực hiện, vận dụng trong lĩnh vực khoa học - kỹ thuật, công nghệ. Tính đến những kiến thức và kinh nghiệm tiên tiến trên thế giới, như Văn kiện Hội nghị Trung ương hai, khóa VII, chỉ rõ, trên cơ sở kết hợp với những kinh nghiệm rút ra từ sự tổng kết thực tiễn phong phú, sống động của công cuộc đổi mới với những dự báo phát triển 5 - 10 năm, 15 - 20 năm tới cũng như ở từng giai đoạn, bộ máy nhà nước cũng phải được cải cách, đổi mới theo hướng thiết định những cơ cấu tổ chức, những nguyên tắc, phương thức hoạt động, xác định những nguồn lực cần được huy động, những động lực cần được định vị, phát huy, tạo cơ sở pháp lý hiến định xây dựng một "chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân", là phương châm mà bản Hiến pháp đầu tiên, Hiến pháp 1946 định hướng từ đầu và vẫn còn giữ nguyên giá trị chỉ đạo. Trong lúc đó, qua hoạt động thực tiễn, bên cạnh những mặt mạnh, những ưu điểm rõ rệt, những thành tựu to lớn trong điều hành, quản lý xã hội, bộ máy nhà nước ta cũng đã bộc lộ nhiều khuyết tật kéo dài khó khắc phục, hạn chế không nhỏ thành quả chung của xã hội. Việc trì kéo ở mức độ nhất định bước phát triển đi lên của đất nước có nguồn gốc ở thể chế, cơ cấu tổ chức thuộc tầm hiến định cần được giải toả, thanh toán.

Trong tinh thần đó, yêu cầu cải cách lớn, cơ bản bộ máy nhà nước do Đại hội VI đề ra và Đại hội VII đã nhận định là vẫn chưa làm được và xem đó là khuyết điểm lớn và đến Hiến pháp 1992 chỉ mới thực hiện cải cách một bước, chắc chắn vẫn có ý nghĩa chỉ đạo cho việc xác định quy mô, tính chất, phạm vi của việc sửa đổi Hiến pháp trong những năm tháng mở đầu thiên niên kỷ mới này, khi đất nước đã chuyển sang một chặng đường mới phát triển mà trực tiếp ở đây là sửa đổi, tổ chức bộ máy nhà nước.

*

* *

3. Khi đề cập đến quy mô, tính chất sửa đổi Hiến pháp, điều rất cần quan tâm là phải tính đến đầy đủ tính chất của Hiến pháp, đạo luật cơ bản của Nhà nước. Ý kiến chung vẫn cho rằng, nếu Hiến pháp đã là đạo luật gốc thì không thể dễ dàng sửa đổi, trừ những trường hợp cá biệt, thật bất đắc dĩ, vì vậy, không nên đặt vấn đề sửa đổi một, hai điều, bổ sung một, hai quy định nh đối với một luật thông. ở đây, cũng cần cân nhắc kỹ chủ trong sửa đổi Hiến pháp của Hội nghị Trung ương 7 (khoá VIII), khi Nghị quyết của Hội nghị ghi: "*Tổ chức việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số vấn đề về tổ chức, bộ máy các cơ quan nhà nước liên quan đến Hiến pháp 1992..*"¹⁴.

Có thể hiểu là sửa đổi một số vấn đề của Hiến pháp không đồng nghĩa với sửa đổi một số điều. Một vấn đề của Hiến pháp với tính cách là luật cơ bản thông thường đều là những vấn đề lớn đụng chạm không phải một, hai điều mà là một số điều, có khi là một loạt điều. Mỗi lần đã có chủ trương sửa đổi, bổ sung Hiến pháp và chủ trương đó lại được trình trọng ghi nhận trong một Nghị quyết của Hội nghị Trung ương hoặc Đại hội Đảng thì có lẽ cần có sự tính toán, xem xét một cách cơ bản, toàn diện, đích đáng.

Xét về mặt này có thể thấy một trong những nét đặc trưng quan trọng của lịch sử Hiến pháp, của nền lập hiến Việt Nam là: Hiến pháp Việt Nam ra đời trong thời đại Đảng ta trở thành Đảng cầm quyền và ngay từ đầu và trong suốt quá trình phát triển của mình, Hiến pháp Việt Nam luôn luôn là hình thức có hiệu lực pháp lý cao nhất thể chế hoá đường lối cách mạng của Đảng vạch định cho từng giai đoạn phát triển của đất nước thành luật cơ bản, nền tảng pháp lý của chế độ.

Thể chế hoá đường lối của Đảng ở những thời điểm ít nhiều mang tính bước ngoặt, các Hiến pháp Việt Nam ra đời đánh dấu những cột mốc chuyển đổi giai đoạn phát triển của đất nước .

Đây là đặc trưng tiêu biểu, rất ít gặp ở lịch sử hiến pháp của các nước. Nửa thế kỷ - Bốn Hiến pháp: 1946, 1959, 1980, 1992. Đó đều là những cột mốc lớn của lịch sử lập hiến Việt Nam. Đó đồng thời cũng là những thời điểm đánh dấu sự chuyển đổi giai đoạn phát triển của xã hội ta trong quá trình cách mạng không ngừng.

Hiện tại xã hội ta đang đứng ở thời điểm nào trong tiến trình đất nước ta quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội. Đây là vấn đề cần được làm sáng tỏ.

Việc chuyển sang chặng đường mới của quá trình phát triển đã được Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội IX khẳng định. Và đây phải chăng là thời điểm để khi đã đặt vấn đề sửa đổi Hiến pháp thì không thể chỉ dừng lại ở sửa đổi một số điều mà nên phải cơ bản, toàn diện hơn.

Qua nghiên cứu Dự thảo Báo cáo chính trị có thể thấy rõ một nội dung quan trọng của Báo cáo là vạch định đường lối kinh tế và chiến lược phát triển của xã hội ta trong 10 năm tới theo một định hướng dài hơi đến năm 2020 đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá để làm cho nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp. Chiến lược phát triển không dừng lại ở mức trình bày khái quát mà phải tổng đối toàn diện, về tất cả các mặt đời sống xã hội trong điều kiện hội nhập, toàn cầu hoá.

Rõ ràng, trong bối cảnh Đảng lãnh đạo tiến tới Đại hội vạch định đường lối, chiến lược phát triển của xã hội cho một chặng đường mới mà đặt vấn đề sửa đổi Hiến pháp thì không thể giới hạn vấn đề sửa

đổi đó trong một khuôn khổ sửa đổi một số điều mà tất yếu phải xem xét trong một phạm vi của tầm mức bao quát hơn. Trong mối liên hệ này, phải thấy một nét đặc trưng rất khác của Hiến pháp.

Là luật cơ bản của một nước với nội dung bao quát những vấn đề cơ bản, định hướng phát triển lâu dài của xã hội cho cả một thời kỳ lịch sử, Hiến pháp khác các luật thông, mang tính cong lĩnh sâu sắc.

Từ mười đến hai mươi năm tới nh trên đã nói, xã hội Việt Nam sẽ trở thành một xã hội công nghiệp. Cả quá trình tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá để tiến tới một xã hội, nh vậy, những vấn đề gì về tổ chức bộ máy nhà nước cũng nh về các vấn đề khác cần phải đặt lên bàn nghị sự để kịp thời thể chế hoá về mặt hiến pháp, để trở thành những thể chế hiến định mang tính công lĩnh hướng dẫn sự phát triển liên tục, lâu dài của xã hội. Rõ ràng, việc sửa đổi Hiến pháp lần này nên đọc xem là dịp rất thích hợp để đúng lúc thể chế hoá chủ trương, chiến lược phát triển của xã hội Việt Nam trong 10-20 năm tới do Đại hội Đảng IX sẽ vạch ra thành luật cơ bản cho cả một thời kỳ phát triển mới của xã hội Việt Nam ở những thập niên đầu của thế kỷ XXI.

Tính công lĩnh của các quy định của Hiến pháp nhờ được kịp thời bổ sung, bồi đắp bằng đồng lối, chiến lược do Đại hội Đảng vạch định thêm đậm nét để mang tính định hướng lâu dài, bảo đảm cho tính khả thi, tính hiện thực, tính hiệu quả cao hơn của các quy định hiến pháp. Điều này nếu được thực hiện, lại sẽ làm đậm nét hơn đặc trưng đã được nói đến ở trên về mối quan hệ khăng khít, hữu cơ giữa đồng lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam - Đảng cầm quyền duy nhất của xã hội ta với Hiến pháp- luật cơ bản của Nhà nước, nền tảng pháp lý của chế độ. Nói một cách cụ thể, các Hiến pháp Việt Nam đều ra đời ở những thời đoạn mà đồng lối cách mạng của Đảng có sự phát triển trong vạch định đồng lối, chiến lược mới cho từng chặng đường, giai đoạn, thời kỳ phát triển mới của xã hội là điều đã trở thành đặc trưng mang tính quy luật của lịch sử lập hiến Việt Nam.

*

**

4. Đề cập đến những vấn đề thuộc nội dung cần sửa đổi, bổ sung mà trước hết nh Nghị quyết Trung ương đã chỉ rõ là về tổ chức bộ máy liên quan đến sửa đổi Hiến pháp, điều quan trọng hàng đầu đòi hỏi phải được quan tâm là những vấn đề thuộc bản chất của Nhà nước ta.

Đọc báo cáo trước Quốc Hội khoá I về Dự thảo Hiến pháp 1959, Chủ tịch Hồ Chí Minh chỉ rõ: "*Tính chất của Nhà nước là vấn đề cơ bản của Hiến pháp. Đó là vấn đề nội dung giai cấp của chính quyền. Chính quyền về tay ai và phục vụ quyền lợi của ai? Điều đó quyết định toàn bộ nội dung của Hiến pháp*"¹⁵.

Khi đề cập đến những nguyên tắc và phong hướng cơ bản cải cách bộ máy nhà nước nhân dịp cho ý kiến về việc sửa đổi Hiến pháp 1980, Hội nghị Trung ương hai nhấn mạnh: "*Cải cách bộ máy nhà nước phải đặt trong tổng thể công cuộc đổi mới hệ thống chính trị nhằm xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, đảm bảo toàn bộ quyền lực thuộc về nhân dân*"¹⁶.

Nói đến dân chủ xã hội chủ nghĩa, nhất là khi đề cập đến nó từ góc độ hiến pháp, tức là từ yêu cầu thể chế hoá, thiết định thể chế, bộ máy bằng luật cơ bản, có thể và cần phải nói ngay đến các cơ quan đại diện. Về mặt này không thể không nhớ tới t tổng cơ bản của Lênin khi đề cập đến mối quan hệ hữu cơ giữa dân chủ vô sản và chế độ đại diện trong tác phẩm nổi tiếng "*Nhà nước và cách mạng*": "*Chúng ta không thể quan niệm một nền dân chủ, dẫu là một nền dân chủ vô sản, mà lại không có cơ quan đại diện*"¹⁷.

Dưới ánh sáng của những t tưởng chủ đạo trên đây, có thể thấy, các Hiến pháp Việt Nam, từ Hiến pháp đầu tiên 1946 đến 3 Hiến pháp tiếp sau: 1959, 1980, 1992 đều rất nhất quán: các cơ quan đại diện luôn giữ vị trí trung tâm trong thiết chế bộ máy nhà nước, được cả 4 Hiến pháp quy định và trải

qua các giai đoạn lịch sử, chế độ đại diện do các Hiến pháp thiết định đã có sự phát triển mạnh mẽ, có những đóng góp đáng vào thành công của sự nghiệp cách mạng của nhân dân. Cơ cấu bộ máy, tổ chức, phong thức hoạt động, vị trí, vai trò của các cơ quan dân cử qua các lần ban hành Hiến pháp mới đều có sửa đổi, bổ sung, nâng cao, đáp ứng các yêu cầu ngày càng cao của tình hình. Việc đề cao vai trò của các cơ quan dân cử với tính cách là cơ quan đại diện của dân ngày càng được khẳng định. Mặt khác, để phát huy đầy đủ các ưu thế rõ rệt của chế độ đại diện của xã hội ta đã được Hiến pháp và các luật tổ chức thể chế hoá, cần khắc phục một cách kiên quyết một khuyết tật kéo dài, trái hẳn với bản chất của chế độ đại diện xã hội chủ nghĩa mà Hội nghị Trung ương hai (khoá VII) cũng đã chỉ ra: Trớc hết, Hiến pháp sửa đổi phải định ra được cơ sở cho việc *đổi mới tổ chức và phong thức hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, bảo đảm cho các cơ quan này có thực quyền, hoạt động có hiệu quả theo đúng chức năng do Hiến pháp và Pháp luật quy định, khắc phục chủ nghĩa hình thức*¹⁸.

Chế độ đại diện ở nước ta hiện nay thực hiện ở cả 4 cấp: ở quy mô toàn quốc có đại biểu Quốc hội và ở cả 3 cấp địa phương: tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn. ở mỗi cấp, trên từng địa bàn, người dân đều có những đại diện do mình cầm lá phiếu trực tiếp bầu ra. Nói một cách khác, mỗi cử tri có đến 4 người đại diện và nh vậy không ở cấp nào mà người dân không có người thay mặt mình. Nói cho đúng hơn, ở mỗi cấp, mỗi cử tri không phải chỉ có một đại diện duy nhất là vì ở mỗi đơn vị bầu ra số đại biểu được bầu ít nhất là hai, ba và cả 4 cấp, người dân có hàng chục người đại diện, thay mặt ở các cấp chính quyền.

Nh vậy, số người đại diện, thay mặt cho một người dân, đúng hơn, một cử tri, là nhiều hay ít? Chắc chắn ở đây vấn đề không phải là ở số lượng người đại diện mà ở hệ quả thực tế của sự đại diện đó và nhìn vào mối quan hệ hàng ngày giữa 4 cấp đại diện với các cử tri, với người dân ở các đơn vị bầu cử, có thể thấy có rất nhiều vấn đề cần được đặt ra vì nó vừa không rõ ràng, vừa "có tính vô can".

Có người nêu vấn đề, phải chăng nên có một cơ quan nhà nước có thẩm quyền được giao nhiệm vụ mở cuộc khảo sát, điều tra để nắm thực trạng của mối quan hệ này qua việc nêu những câu hỏi, đơn giản thôi, nhng rất thực chất nh, trong số các cử tri có mấy người còn nhớ- chỉ nhớ thôi- những người đại biểu mà mình đã cầm lá phiếu bầu ra và trong quan hệ hàng ngày thực tế họ đã có bao lần tiếp xúc, liên hệ với người đại biểu của mình để nêu những vấn đề mà mình băn khoăn liên quan đến công việc chung của địa phương, của đất nước hoặc những vấn đề của cá nhân liên quan đến nhân dân chính quyền và các cấp chính quyền. Một việc tổng nh rất đơn giản, nhng có ý nghĩa sâu xa nhiều mặt về thực trạng của chế độ đại diện của ta là sự cần thiết bức xúc phải tìm ra cơ chế, phong thức thích hợp, bảo đảm những điều kiện thực tế để người đại biểu có thể thực hiện được mối quan hệ tự nhiên, cần có với đồng bào cử tri của mình. Cha làm được điều này là một sự lãng phí lớn hiện nay, một sự lãng phí tổng nh vô hình nhng hệ quả xã hội thì không lòng được.

Điều đáng băn khoăn là tình trạng khiếu kiện vọt cấp, tập thể đông người, kéo dài nhiều ngày, dễ dàng tập hợp đang trở thành vấn đề nhức nhối trong đời sống của xã hội ta và trong những trường hợp đó người đại diện của dân ở đâu, cha nói là trong nhận thức họ đứng về phía nào. Họ có trách nhiệm gì và có thể đòi hỏi ở những người đại biểu đó những gì mà họ cần làm và có thể làm? Đối với bài học lớn rút ra từ nhiệm vụ củng cố chính quyền nhân dân là thông xuyên giữ vững và tăng cường mối quan hệ máu thịt giữa Đảng, chính quyền và nhân dân, người đại biểu có thể đóng góp được gì?

Xét theo bản chất vấn đề, người đại biểu dân cử là người có thể có những đóng góp nhiều nhất và rất tích cực tăng cường mối quan hệ này và việc sửa đổi Hiến pháp liên quan đến cải cách bộ máy nhà nước, cải cách chế độ dân cử phải chăng phải tính đến đầy đủ vấn đề rõ ràng không kém phần quan trọng này.

Mặt khác, khi đề cập đến Quốc hội với tính cách là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và đại biểu Quốc hội là người đại diện cho nhân dân cả nước là phải tính đến vị trí đặc biệt của Quốc hội trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, quyết định những vấn đề trọng đại thuộc quốc kế dân sinh, thực hiện quyền giám sát tối cao.

Trong mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, ta không thừa nhận cái gọi là "tam quyền phân lập" hay còn gọi là "phân chia ba quyền", nhưng vẫn có sự thừa nhận sự tồn tại của ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp và giữa ba quyền có sự phân công, phân nhiệm. Một trong những nguyên tắc cơ bản của cách bộ máy nhà nước mà Hội nghị Trung ương hai (khoá VII) chỉ rõ liên quan đến sửa đổi Hiến pháp khẳng định: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia nhưng có phân công rành mạch". Trên cơ sở thống nhất quyền lực cần có sự phân công và định rõ mối quan hệ giữa ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp mà quyền lực nhà nước cao nhất được tập trung ở Quốc hội. Nguyên tắc này vừa thể hiện tính liên tục, kế thừa trong phát triển của Nhà nước Việt Nam, vừa thể hiện sự tiếp thu có chọn lọc những thành tựu của thế giới về khoa học tổ chức và quản lý nhà nước, vận dụng chúng một cách thích hợp vào hoàn cảnh thực tế của nước ta.

Cải cách bộ máy nhà nước cũng như sửa đổi Hiến pháp phải bảo đảm tính thống nhất của quyền lực, khắc phục tình trạng lẫn lộn chồng chéo giữa ba quyền, làm suy yếu quyền lực tập trung cũng như chức năng, quyền hạn của các bộ phận được phân công theo Hiến pháp¹⁹.

Tiến hành theo nguyên tắc chỉ đạo của Hội nghị Trung ương, việc sửa đổi Hiến pháp 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước đã thực hiện được sự phân công rành mạch giữa ba quyền và điều rất cơ bản, việc đổi mới phong cách sinh hoạt đã đưa lại những sắc thái hoàn toàn mới trong hoạt động của Quốc hội. So với tình hình hoạt động của Quốc hội 9,10 năm về trước, ở một cấp độ đáng kể, có thể nói hiện nay chúng ta đã có một Quốc hội đổi mới: Mỗi kỳ họp Quốc hội, mỗi phiên họp hội trường đã trở thành những sự kiện mà người dân chờ đợi, thu hút sự quan tâm chăm chú của hàng triệu người dân. Không thể nói đến sinh hoạt dân chủ của xã hội Việt Nam trong thời kỳ đổi mới nếu không đặt lên vị trí hàng đầu các sinh hoạt Quốc hội.

Tuy nhiên, khi đi vào tìm kiếm những phương thức nâng cao, phát huy hơn nữa vai trò của Quốc hội trong xứng với vị trí của cơ quan dân cử, đại diện cao nhất của nhà nước và cũng để đáp ứng yêu cầu như Dự thảo Báo cáo chính trị đã công bố và nêu rõ "*Nâng cao chất lượng và quy chế dân chủ đại diện... Đổi mới, kiện toàn tổ chức và phong cách hoạt động của Quốc hội, nâng cao chất lượng chính trị và hiệu quả hoạt động của Quốc hội*" thì có thể thấy ngay là còn nhiều việc có thể và cần làm, làm một cách khẩn trương để đảm bảo hiệu quả hoạt động của Quốc hội đúng với vị trí, vai trò của cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước, cơ quan dân cử, đại diện cao nhất, đặc biệt là trong điều kiện đất nước đang chuyển mình qua một chặng đường phát triển mới đầy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập khu vực và thế giới, trước những thách thức cũng như các nguy cơ đều đang tăng thêm cùng độ, khi yêu cầu tận dụng thời cơ, khắc phục nguy cơ đều đang được đặt ra bức xúc, khi nhịp đập của đời sống vốn đã khẩn trương và chắc chắn sẽ càng khẩn trương hơn, khi dân chủ hoá mọi mặt sinh hoạt xã hội sẽ càng được tăng cường hơn và có điều kiện đầy mạnh hơn.

Trong bối cảnh trên đây, thành tựu cũng như nhiệm vụ đổi mới hoạt động Quốc hội không thể dừng lại ở cấp độ hiện nay, vì nói theo tinh thần Nghị quyết Trung ương II (khoá VII), đó cũng chỉ mới là cải cách một bước và là bước đầu, vì vậy cần được tiếp tục đẩy mạnh, tăng cường. Hơn nữa, như Dự thảo báo cáo chính trị trình Đại hội IX ghi rõ: Toàn bộ sự nghiệp đổi mới của Đảng và nhân dân vẫn đang được tiếp tục.

Từ thực tế hoạt động của Quốc hội, của Chính phủ có thể thấy, tuy chính thức giữa ba quyền đã có sự phân công rành mạch nhưng gánh nặng lập pháp Chính phủ hiện vẫn đang phải đảm đương. Nếu quan niệm lập pháp là một quá trình gồm nhiều giai đoạn thì một phần đáng kể các giai đoạn đó Chính phủ đang phải đảm trách đối với từng dự án luật, pháp lệnh. Điều 87 Hiến pháp dành quyền trình dự án luật cho nhiều cơ quan, tổ chức nhưng trên thực tế hầu hết các luật, pháp lệnh đều thuộc trách nhiệm của Chính phủ xây dựng, trình và sau khi luật, pháp lệnh được ban hành trách nhiệm của Chính phủ trong việc ban hành văn bản hướng dẫn, cụ thể hoá để thi hành cũng không quá tải, một số lượng lớn như nghị định, thông tư phải được Chính phủ xây dựng, vì đại bộ phận các luật, pháp lệnh, như ý kiến nhiều người nhận xét, đều đang có tính chất luật khung. Có lẽ đáng nói là Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, vì từ năm 1995 đến nay 48 nghị định của Chính phủ đã được ban hành. Nhưng so với yêu cầu ban hành văn bản hướng dẫn thi hành thì vẫn chưa làm trọn. Còn một số lượng đáng kể các

lĩnh vực đang cần văn bản của Chính phủ cụ thể hoá, hướng dẫn, đó là cha kể một số lượng lớn hơn nhiều là thông t của các bộ, ngành cũng đã được ban hành để hướng dẫn thi hành các luật, Pháp lệnh khác... Đây là một tồn tại lớn trong hoạt động lập quy của Chính phủ đã kéo dài nhiều năm, nhưng triển vọng khắc phục rõ ràng là không dễ. ý tổng về hạn chế việc ban hành Pháp lệnh, Nghị định được đề xuất và đã được ghi thành Nghị quyết của Đảng từ đầu những năm 90 và đến nay Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội IX vẫn còn phải ghi lại, trên thực tế là rất khó thực hiện và thực tế cha thể đặt ra.

Tình hình trên đây có thể có nhiều nguyên nhân, nhưng một trong những nguyên nhân không thể không tính đến là Quốc hội với tính cách là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp không thể dành được nhiều thời gian trong mỗi năm với 2 kỳ họp cho hoạt động lập pháp. Tuy thời gian của mỗi kỳ họp hiện nay đã kéo dài gấp 3- 4 lần các kỳ họp của nhiều năm trước đây, nhưng vẫn không tránh khỏi tình trạng "xuân- thu nhị kỳ" và mỗi kỳ họp với bao nhiêu vấn đề bức xúc của cuộc sống, vẫn chỉ có thể dành cả 2 kỳ họp từ 20 ngày đến 1 tháng cho hoạt động thuộc chức năng quan trọng hàng đầu của mình. Và vì vậy, văn bản luật được thông qua so với chương trình, nhất là so với yêu cầu "*đẩy mạnh hoạt động lập pháp, phấn đấu trong những năm tới dần dần, có đủ các đạo luật điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội theo đúng đường lối quan điểm của Đảng*"²⁰, như Hội nghị Trung ương tám (khoá VII) 1-1995, đã chỉ rõ, vẫn còn một khoảng cách không dễ rút ngắn.

Nhu cầu "có đủ các đạo luật" trong tình hình khẩn trương hiện nay lại càng bức xúc và nếu chỉ vì lý do thời gian mà để chậm trễ trong việc ban hành thì đó là điều hoàn toàn nên tránh. Sự khắc phục tương đối rất khó khăn, thật ra, trong hệ thống đổi mới của Đảng, ngay từ những ngày đầu đổi mới, khi có chủ trương sửa đổi đạo luật cơ bản là Hiến pháp 1980, vốn ra đời trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung thành Hiến pháp đầu tiên của thời kỳ đổi mới cũng đã chứa đựng ý tổng về hướng phát triển tương lai của cơ quan đại diện cao nhất, duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp của nước ta. Hội nghị Trung ương II (khoá VII) đã chỉ rõ: "*Hóng lâu dài là Quốc hội chuyển dần sang hoạt động thường xuyên*" (trang 20).

Tất nhiên, rất nhiều vấn đề cụ thể, hoàn toàn không đơn giản, dễ dàng sẽ được đặt ra khi đề cập đến việc Quốc hội chuyển sang hoạt động thường xuyên trong khi Quốc hội hiện nay đang sinh hoạt chủ yếu theo kỳ họp và mỗi năm chỉ 2 kỳ kéo dài thông 2 tháng. Nhưng trước hết phải xuất phát từ bản chất của sự việc là: nhân dân đang tin cậy trao vào tay Quốc hội những trọng trách lớn lao: kịp thời giải quyết, quyết định những vấn đề quốc kế dân sinh, quốc gia đại sự và để đưa ra được những quyết sách kịp thời, đúng đắn, thực chất thì có biết bao vấn đề mà từng người đại biểu phải xử lý, cả tập thể Quốc hội phải luận bàn, chung trí và nhiều khi là đấu trí để giải quyết.

Để hoàn thành sứ mệnh cao cả của mình người đại biểu phải toàn tâm toàn ý trong trách nhiệm đại biểu và phải luôn luôn ở tâm cao quốc gia, cập nhật thông tin và xử lý thông tin, có đủ căn cứ để tự tin và đề cao được trách nhiệm trong khi tham gia đưa ra các quyết sách trực tiếp quan hệ đến lợi ích quốc gia, đến toàn cục cũng như lợi ích thiết thân của từng người dân.

Trong hoạt động của chế độ đại diện XHCN, phải khắc phục triệt để chủ nghĩa hình thức trong hoạt động đại biểu, đại diện vốn là một căn bệnh cố hữu của chế độ đại nghị t sản, điều mà Lenin đã nhiều lần vạch trần và kịch liệt lên án. Chế độ đại diện xã hội chủ nghĩa, một bộ phận cấu thành và không thể thiếu của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa có thể thực hiện cũng như phát huy đầy đủ tính ưu việt vốn có của mình khi có một cơ chế và những phương thức hoạt động thích hợp, nhất là khi thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, qua các Hiến pháp, ngày càng được tăng cường; vị trí, vai trò của Quốc hội trong nền dân chủ ngày càng được đề cao, khẳng định thì việc hoàn thiện cơ chế, phương thức hoạt động của Quốc hội cũng như của từng đại biểu là rất bức xúc, bảo đảm sự nhất quán giữa chức năng nhiệm vụ và phương thức triển khai, tránh tình trạng thiếu đồng bộ thông để dẫn đến những hậu quả không thuận lợi trong việc phát huy vai trò của thể chế.

Đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, điều quan trọng hàng đầu để Quốc hội cũng như từng đại biểu dân cử có thể thực hiện được đầy đủ, có hiệu quả sứ mệnh cao cả của mình là cơ chế, phương thức điều kiện

hoạt động. ý thức, chủ trương đề cao, phát huy vai trò của Quốc hội cũng phải được thể hiện, biểu thị thành cơ chế, phương thức, điều kiện hoạt động.

Suy nghĩ về hoạt động hiện nay của Quốc hội cũng như của từng đại biểu Quốc hội có thể nói vừa rất mừng, vừa có những băn khoăn. Mừng, vì như trên đã nói, Quốc hội hiện nay đã có những đổi mới quan trọng, rõ rệt, nhưng vẫn băn khoăn vì không thể không thấy có bao nhiêu việc xét theo chức năng, sứ mệnh của Quốc hội cũng như từng người đại biểu của dân có thể và cần phải làm, nhưng chưa làm được nhiều và không chỉ trong lĩnh vực lập pháp, mà cả trong những chức năng, nhiệm vụ quan trọng khác- quyền quyết định những vấn đề quốc kế dân sinh, quốc gia đại sự khác cũng như quyền giám sát tối cao.

Với một năm 2 kỳ họp chỉ chiếm 1/6 thời gian trong năm, đại bộ phận các đại biểu Quốc hội lại đều là không chuyên, ngoài 2 kỳ họp chủ yếu còn phải làm công việc chuyên môn, các điều kiện để thực hiện nhiệm vụ đại biểu thực sự lại chưa được trang bị gì nhiều, Quốc hội cũng như các đại biểu trong điều kiện, cơ chế hiện nay đã làm được những việc như đã làm là rất đáng mừng, nhưng rõ ràng không nên, không thể dừng lại ở đây mà phải tiếp tục công việc đã làm được một bước, khai thác, phát huy ở mức độ tối đa có thể những nội lực đang tiềm tàng. Trong tinh thần đó rất đáng quan tâm là ý kiến của đại biểu Quốc hội Long Ngọc Toàn, Đoàn An Giang phát biểu tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa X ngày 28-11-2000 tại Hội trường Ba Đình đề cập đến một vấn đề có tính báo động về chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội mà một trong những nguyên nhân trực tiếp hạn chế hiệu quả hoạt động đó là ở cơ chế, phương thức, điều kiện làm việc của người đại biểu.

Thực ra, giải pháp được đề ra tại Hội nghị Trung ương II (khóa VII) là rất hiện thực, tuy đã 10 năm nhưng vẫn còn nguyên tính thời sự: "Trong điều kiện nước ta hiện nay, tất cả hoặc ít nhất là phần lớn các ủy viên thường trực của Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội phải làm việc chuyên trách, còn các đại biểu khác cũng cần giành nhiều thời gian, tập trung trí tuệ làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội. "Đây đương nhiên phải xem như một giải pháp quá độ có tính tình thế, vì như trên đã dẫn, theo Văn kiện Hội nghị chỉ rõ: "Hóng lâu dài là Quốc hội chuyển dần sang hoạt động thường xuyên".

*

**

5. Tổ chức chính quyền địa phương là một vấn đề lớn và về mô hình tổ chức chính quyền địa phương các cấp thì từ cuối những năm 70, trong quá trình xây dựng Hiến pháp 1980, qua Hiến pháp 1992 và cho đến nay các quan điểm vẫn còn rất khác nhau.

Về Hội đồng nhân dân, như Tờ trình Quốc hội khóa VIII, kỳ họp thứ 11 đã khẳng định: "*là một chế định cần phải tiếp tục nghiên cứu để có thể thực hiện đổi mới một cách cơ bản và toàn diện*"²¹. Và vì vậy, ở Hiến pháp 1992 việc sửa đổi, bổ sung chưa nhiều so với Hiến pháp 1980; Nếu Hiến pháp 1980 quy định có 3 cấp chính quyền thì ở Hiến pháp 1992 tuy không trực tiếp quy định mà dành lại cho Luật 1994 thì trên thực tế, 3 cấp chính quyền địa phương vẫn được duy trì đầy đủ cho đến nay và như vậy về thực chất, tổ chức chính quyền ba cấp được bảo đảm sự liên tục qua 3 Hiến pháp, từ Hiến pháp 1959 đến Hiến pháp 1992 hiện hành. Tuy nhiên đây cũng chính là vấn đề ý kiến còn rất khác nhau và trong t duy, suy nghĩ của nhiều người xem đây là vấn đề đang tạm gác lại "tiếp tục nghiên cứu để có thể thực hiện đổi mới một cách cơ bản, toàn diện". Vì vậy, hiện nay khi nhiệm vụ sửa đổi Hiến pháp được đặt ra, rõ ràng cần phải được xem xét, nhất là vì tổ chức chính quyền địa phương trực tiếp liên quan đến tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước, không những liên quan đến sửa đổi Hiến pháp mà cả các luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

Tiếp tục đề cập đến vấn đề này, dưới ánh sáng của các văn kiện Đảng thời kỳ đổi mới nói chung và t tổng chỉ đạo thể hiện trong Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội IX về thời kỳ đất nước chuyển sang chặng đường phát triển mới nói riêng, có thể thấy một loạt vấn đề đang được đặt ra từ yêu cầu quản lý xã hội trên địa bàn các cấp địa phương liên quan đến tổ chức chính quyền các cấp.

Chúng ta đều biết, công nghiệp hoá tất yếu sẽ dẫn đến đô thị hoá khi các khu kinh tế công thương nghiệp, dịch vụ, khoa học, công nghệ tập trung sẽ lần lượt xuất hiện với tốc độ chắc chắn rất khẩn trương. Cùng với quản lý nhà nước các mặt đời sống xã hội trên địa bàn nông thôn vốn rất quen thuộc, nhiệm vụ quản lý nhà nước các mặt đời sống xã hội trên địa bàn đô thị đã, đang và sẽ đặt ra bức xúc và chúng ta đều biết, quản lý nhà nước đối với đời sống đô thị khác xa đối với đời sống nông thôn. Trong lúc đó, tiếp tục các quy định kế thừa từ Hiến pháp 1959, khi Miền Bắc vừa mới được giải phóng, cơ bản đang là một nước nông nghiệp lạc hậu, khi các đô thị còn rất thưa thớt, qua Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 vẫn thiết lập các đơn vị hành chính- lãnh thổ, đô thị cũng như nông thôn, trên cùng một mặt bằng pháp lý, một cấp chính quyền không có sự khác biệt: dù là tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương đều là một cấp chính quyền và để tiện sử dụng, có cách nói rút gọn rất đặc trưng thông dụng chính thức ghi vào luật- "gọi chung là cấp tỉnh"; đối với "cấp huyện" cũng vậy, và đó là cách nói rút gọn đối với các đơn vị cùng một cấp hành chính gồm huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và "cấp xã", đối với xã, phường, thị trấn (Điều 4 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994).

"Cấp tỉnh", "cấp huyện", "cấp xã"- cách gọi rút gọn có tính kỹ thuật rất tiện cho việc sử dụng, nhưng phải chăng cũng phản ánh một cách nhìn lấy đơn vị hành chính- lãnh thổ nông thôn làm chuẩn? ở đây, không có vấn đề xem trọng nông thôn hơn hay đô thị hơn, vì cả hai địa bàn đều có vị trí rất quan trọng trong đời sống của xã hội ta mà vì, đó là hai địa bàn, đối tượng quản lý nhà nước rất khác nhau, nếu đặt vào cùng một khuôn khổ pháp lý thì rất khó cho cả hai bên và hiệu quả quản lý nhà nước chắc chắn sẽ bị hạn chế nhiều.

Đề cập đến vấn đề này, không thể không nhận xét rằng ngay Thủ đô, trung tâm chính trị, kinh tế, khoa học, văn hoá của cả nước, có vị trí rất đặc biệt quan trọng trong các đơn vị hành chính lãnh thổ, nhưng cho đến nay, các Hiến pháp của ta vẫn chưa có sự phân biệt. Gần đây, trước yêu cầu bức xúc, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội, nhưng do phải đặt trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật hiện hành nên Pháp lệnh chưa thể đưa ra một quy định thật đặc trưng cho thành phố Hà Nội với tính cách là Thủ đô của cả nước.

Một loại vấn đề khác liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương là việc các Hiến pháp nước ta từ Hiến pháp 1959 đến Hiến pháp 1980 và Hiến pháp hiện hành 1992, kể cả các luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân về mặt quyền hạn, nhiệm vụ đều đưa ra các quy định chung có tính chất đánh đồng cho cả 3 cấp Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Từ suy nghĩ trên đây, đối chiếu với các quy định của Hiến pháp 1992 hoặc cụ thể hơn của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân hiện hành, ban hành năm 1994 có thể thấy có những vấn đề rất cần có sự cân nhắc kỹ hơn: Mục I Chương II quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân nói chung, mà không phân biệt cấp tỉnh so với cấp huyện, cấp xã theo từng lĩnh vực. Điều 12, chẳng hạn viết: Trong lĩnh vực kinh tế, Hội đồng nhân dân (mà không nói rõ cấp nào) quyết định. Điều 13, trong lĩnh vực văn hoá, xã hội và đời sống cũng vậy, chỉ quy định chung, tức là cho cả 3 cấp đều có những nhiệm vụ, quyền hạn giống nhau, không khác biệt. ở 5 điều tiếp theo (Điều 14, trong lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi trường; Điều 15, trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội; Điều 16, trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; Điều 17, trong lĩnh vực thi hành pháp luật; Điều 18, trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính) đều có cách quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung cho cả 3 cấp như vậy.

Các quy định trên đây chắc chắn được xây dựng không ngẫu nhiên mà phản ánh một quan niệm thuộc cơ chế hành chính, quan liêu, bao cấp, mà trong thời kỳ đổi mới cha kịp điều chỉnh, sửa đổi trong những năm đầu của thời kỳ đổi mới, và ở Hiến pháp 1992 cũng như Luật năm 1994, tức hai năm sau đó về tổ chức chính quyền địa phương, vẫn giữ nguyên như ở Hiến pháp 1980. Thật ra điều này cũng đã được dự liệu. Kết luận của Hội nghị Trung ương II (khoá VII) về sửa đổi Hiến pháp... đã xác định rõ đổi mới một bước trước hết tổ chức bộ máy nhà nước ở Trung ương²², còn về tổ chức chính quyền địa phương thì Hiến pháp không đưa ra quy định cụ thể mà để dành cho các Luật tổ chức sau này quy định, nhưng đến khi sửa đổi Luật, cụ thể là ban hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994, như đã trích dẫn ở trên, về nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp Hội đồng nhân dân cũng không quy định cụ thể cho từng cấp mà vẫn chỉ có các quy định chung cho cả 3 cấp.

Trong hoạt động thực tế của các cơ quan chấp hành, hành pháp, trước hết ở cấp Trung ương, để bảo đảm hiệu quả của sự chỉ huy, điều hành, các cơ quan này đã phải ban hành các quy định về thẩm quyền, về nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương trong hoạt động chỉ đạo, điều hành trong từng lĩnh vực. Một số Luật, Pháp lệnh chuyên ngành thông cũng có các quy định loại này.

Tuy nhiên, đây là cách quy định mang tính phân tán, thiếu đồng bộ và thông đọc ban hành vào những thời điểm khác nhau, do các cơ quan khác nhau chuẩn bị, xây dựng nên nội dung thông không có sự nhất quán, nhiều khi còn mâu thuẫn, chồng chéo, hiệu lực pháp lý không cao... Những hạn chế đó cần phải được xem xét để loại bỏ trong lần sửa đổi này.

Đồng thời, để xác định cơ cấu, quy mô tổ chức, quy định thẩm quyền, chức năng của mỗi cấp chính quyền địa phương còn phải tính đến vị trí đặc thù của mỗi cấp chính quyền địa phương trong mối quan hệ dọc (thẳng đứng) của mỗi cấp và mối quan hệ của cấp đó với các cấp trên và cả cấp dưới, nếu có. Đối với cấp tỉnh, chẳng hạn dưới tỉnh, có cấp huyện, cấp xã. Vấn đề đặt ra vì vậy để bảo đảm tính hiệu quả của sự điều hành của cả 3 cấp, trên cơ sở khai thác, phát huy tiềm năng của mỗi cấp, phải có sự tính toán toàn diện. Mỗi cấp, tỉnh chẳng hạn trực tiếp thực hiện thẩm quyền, chức năng nào thì hiệu quả nhất, còn những công việc khác thì phân cấp, giao cho cấp huyện và có những việc nên giao cho cấp xã trực tiếp thực hiện, còn bản thân tỉnh chỉ làm nhiệm vụ chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra. Đối với cấp huyện cũng vậy, còn đối với cấp xã, thì vị trí, địa vị pháp lý của nó rất đặc thù, hoàn toàn khác vì đây là cấp cơ sở, nơi chính quyền trực tiếp với dân, ở ngay trong lòng dân, phạm vi những vấn đề có thể thuộc thẩm quyền, chức năng của cấp này giải quyết thông trực tiếp liên quan đến sinh hoạt thông nhật của người dân và người dân, đồng thời, đây là cấp mà các quy định của các cấp từ Trung ương đến cấp tỉnh, cấp huyện đều dồn về đây, và vì vậy, đây là cấp chính quyền triển khai tổ chức thực hiện là chủ yếu, và đáng chú ý, tất cả việc làm đó đều liên quan trực tiếp đến người dân trên địa bàn, do vậy, người dân cũng có điều kiện trực tiếp thể hiện sự quan tâm tự nhiên, sâu sắc đến việc giải quyết. Đây là cấp chính quyền mà chức năng, thẩm quyền có thể thực sự trở thành đối tượng để thực hiện phong châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" một cách có hiệu quả nhất.

Nói một cách khái quát, đây là cấp chính quyền mà công việc hàng ngày cũng trở thành công việc của dân và công việc hàng ngày của dân cũng trở thành mối lo toan, trở thành công việc của chính quyền. Trong tinh thần đó nhiều người nói đến tính chất tự quản của chính quyền và cũng là của dân ở cấp này.

Từ nhận xét trên đây càng có cơ sở để có thể nói rằng, tổ chức, cơ cấu, chức năng, nhiệm vụ và cả tính chất của cấp chính quyền cơ sở này không thể quy định chung, cùng với cấp tỉnh, cấp huyện, đô thị cũng như nông thôn. Việc quy định như vậy rõ ràng là cứng nhắc.

Liên hệ với cách đặt vấn đề nói trên, ở đây có thể nhắc đến chế định Thông trực Hội đồng nhân dân là thiết chế mới được bổ sung bằng một Nghị quyết của Kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá VIII, ngày 30 tháng 6 năm 1989, theo đó, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện... "*thành lập Thông trực Hội đồng nhân dân gồm Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Th ký Hội đồng nhân dân ...*". ở cấp xã tuy không được Hiến pháp quy định bổ sung, nhưng theo Luật 1994 thì

cấp này cũng có Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân (chỉ không có Th ký Hội đồng nhân dân). Nh vậy trên thực tế ở cả 3 cấp đã ra đời chế định Thông trực Hội đồng nhân dân (hoàn chỉnh ở cấp tỉnh, cấp huyện và không hoàn chỉnh ở cấp xã).

Sự ra đời của chế định Thông trực Hội đồng nhân dân có nguyên nhân từ yêu cầu tìm kiếm những biện pháp về mặt tổ chức khắc phục tính hình thức trong hoạt động của Hội đồng nhân dân cả ba cấp và về mặt đó mọi người đều nhìn thấy tính hợp lý, cần thiết của chế định này. Tuy nhiên, nhìn từ một góc độ khác, lại có thể đặt ra vấn đề để cân nhắc, xem xét: về bản chất của chính quyền địa phương, và trực tiếp ở đây là mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Khi nói đến ba quyền và sự phân công, phân nhiệm giữa ba quyền lập pháp, hành pháp, t pháp là nhìn từ tổ chức quyền lực nhà nước ở cấp trung ương trong mối liên hệ, biểu hiện trực tiếp của chủ quyền quốc gia, chủ quyền nhân dân, còn ở cấp độ địa phương, chính quyền không được tổ chức theo mối quan hệ ba quyền. Hội đồng nhân dân, cũng nh Quốc hội, đều là cơ quan quyền lực nhà nước, đại diện của dân. Trong tinh thần đó, Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định, "**Quốc hội là Hội đồng nhân dân toàn quốc**"²³.

Tuy nhiên, Quốc hội khác Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở quy mô quốc gia, quy mô toàn quốc, là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp, còn Hội đồng nhân dân, dù cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã, đều chỉ là những cơ quan quyền lực nhà nước trong phạm vi đơn vị hành chính - lãnh thổ, và điều rất quan trọng, thực hiện chức năng của mình trên cơ sở Hiến pháp, Luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên (Điều 120 Hiến pháp 1992). Nhìn từ góc độ này, Hội đồng nhân dân, xét theo thực chất, cũng là một loại cơ quan chấp hành, hơn nữa, chỉ trong một phạm vi đơn vị hành chính - lãnh thổ, mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, vì vậy, hoàn toàn không thể theo mô hình của mối quan hệ giữa Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ. Không phải ngẫu nhiên, trong quá trình xây dựng Dự thảo Hiến pháp 1980 và đa Dự thảo ra cán bộ và nhân dân lấy ý kiến, vấn đề về mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cũng đã được d luận rất quan tâm, thu hút sự tham gia ý kiến của nhiều người và trở thành vấn đề phải được lý giải rõ ràng. Đồng chí Trường Chinh nguyên là Chủ tịch Hội đồng Nhà nước, với t cách Chủ tịch Ủy ban dự thảo Hiến pháp trong Báo cáo tại Hội nghị cán bộ cao, trung cấp toàn quốc 23 -2-1978 đã nhấn mạnh: "*Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân không phải là hai cơ quan biệt lập mà thống nhất với nhau. Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, đồng thời cũng là cơ quan Thông vụ của Hội đồng nhân dân*" (trang 62). T tổng cơ bản này lại được đồng chí Trường Chinh khẳng định tại Báo cáo về Dự thảo Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ngày 12-2-1980 trình bày tại kỳ họp thứ 7, Quốc Hội khoá VI, thảo luận, thông qua Hiến pháp: "*Dự thảo Hiến pháp đã xác định mối quan hệ khăng khít giữa Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân. Ủy ban nhân dân thực chất là cơ quan thông trực của Hội đồng nhân dân. Nếu thêm Chủ tịch của Hội đồng nhân dân hoặc bầu cơ quan thông trực của Hội đồng nhân dân thì vô hình chung lại tách rời Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân và bộ máy chính quyền thêm công kênh*"²⁴.

Nh vậy, từ Hiến pháp 1980 đến Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 trong t duy lập hiến, lập pháp có sự thay đổi, điều chỉnh lớn trong quan niệm về mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân. Nếu truy nguyên t tổng về "không tách rời", "biệt lập" giữa hai cơ quan này thì có thể thấy t tổng đó đã được thể hiện từ đầu và liên tục trong hoạt động lập hiến, lập pháp nước ta từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 cũng nh trong các Luật về tổ chức chính quyền địa phương qua các thời kỳ: Luật số 110-SL/L12 ngày 31-5-1958 về tổ chức chính quyền địa phương, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1962, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989.

Rõ ràng, cần có sự cân nhắc, xem xét kỹ cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương các cấp cũng nh đối với từng cấp.

Nếu tham khảo lập pháp cũng nh thực tiễn hoạt động của tổ chức chính quyền các nước, kể cả các nước xã hội chủ nghĩa, nói riêng của Liên Xô trước đây, cũng có thể thấy, quan niệm về Ủy ban chấp

hành (Ủy ban nhân dân ở ta) cũng đồng thời là cơ quan thông trực của cơ quan dân cử địa phương là rất phổ biến. Tình hình đó bắt nguồn từ tính chất hoạt động của cơ quan chính quyền địa phương các cấp: dù là cơ quan nào, ở mỗi cấp đều vừa phải chấp hành quy định và quyết định của cấp trên, vừa trong khuôn khổ các thẩm quyền được phân bổ mà ra các quyết định và tổ chức thực hiện các quyết định đó liên quan trực tiếp đến các vấn đề tổ chức đời sống cộng đồng mang tính tự quản địa phương.

Phương thức hoạt động của các thiết chế chính quyền địa phương, nhất là ở cơ sở, nh chính quyền, xã, phường, chẳng hạn, không thể tách bạch giữa bên ra quyết định và bên thực hiện quyết định đó. ở đây, bài học của Công xã Pari, điều mà Mác-Anghen và sau này, Lenin đều đặc biệt nhấn mạnh, đó là Công xã là một cơ quan hành động, không chỉ họp bàn ra quyết định mà còn trực tiếp đi vào quần chúng tổ chức thực hiện các quyết định đó.

Liên hệ với cấp chính quyền cơ sở hiện nay có thể thấy là cần có sự cân nhắc: cũng Hội đồng nhân dân, cũng Ủy ban nhân dân và tuy không chính thức xác định là Thông trực Hội đồng nhân dân xã, nhng cũng có Chủ tịch và Phó chủ tịch Hội đồng nhân dân mà lại không có th ký, thì lấy ai giúp việc, thực tế lại phải dựa vào bộ máy Ủy ban nhân dân. Nhìn nhận thiết chế này từ tính hiệu quả, thực chất trong hoạt động của nó, rõ ràng có vấn đề cần được phân tích, xem xét kỹ.

* *

Trên đây là một số ý kiến nghiên cứu về một số vấn đề về sửa đổi Hiến pháp mà Nghị quyết Trung ương đã đề ra. Đây là những ý kiến bóc đầu có tính chất sơ bộ chắc chắn phải được nghiên cứu thấu đáo để có thể trở thành ý kiến phát biểu chính thức. Những vấn đề được đề cập cũng chỉ mới quan hệ đến chế độ đại diện, dân cử. Nếu xem xét đến các vấn đề khác về bộ máy nhà nước hoặc về các Chương khác của Hiến pháp, rõ ràng cũng có những vấn đề cần được đưa ra cân nhắc kỹ trước khi có quyết định sửa đổi hay không sửa đổi.

Dối ánh sáng của t tổng đổi mới có sự phát triển liên tục và hoàn thiện qua các Đại hội Đảng và hơn 30 kỳ họp Trung ương trong suốt 15 năm qua, có đầy đủ cơ sở để thấy rõ việc sửa đổi Hiến pháp trong năm 1992, năm thứ 6 thực hiện đồng lối đổi mới, chỉ có thể là một bóc và là bóc đầu. Tình hình trong nước và bối cảnh quốc tế ngày nay khác nhiều năm 1992, nhiều vấn đề được thể chế hoá thành quy định của Hiến pháp trong năm 1992, sau 10 năm phát triển của sự nghiệp đổi mới đã bóc lộ những khía cạnh cần được xem xét đối ánh sáng của cả các thành tựu cũng nh bối cảnh mới, kịp thời bảo đảm một cơ sở pháp lý, ở tầm hiến định hữu hiệu cho bóc phát triển mới của xã hội ta trong giai đoạn cách mạng mới./.

1. Xem *Võ Chí Công, Tăng cường quyền lực Nhà nước của nhân dân, đẩy mạnh sự nghiệp đổi mới. Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội, 1992, tr 57.*
2. *Nh trên, tr 62.*
3. *Nh trên, trang 57*
4. *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VI, trang 118.*
5. *Đã dẫn trang 118.*
6. *Văn kiện Hội nghị lần thứ 2 Ban chấp hành Trung ương khoá VII, tr 12-13*
7. *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII, Sự thật, tr.53*
8. *Văn kiện Hội nghị lần thứ hai...(Đã dẫn) tr. 104*
9. *Văn kiện Hội nghị lần thứ hai...(Đã dẫn) tr. 104*
10. *Xem Võ Chí Công, tác phẩm đã dẫn, tr. 161*
11. *Xem Võ Chí Công, tác phẩm đã dẫn, tr.120*
12. *Tạp chí Cộng sản, số 4, 2-2001, tr. 13*
13. *Đã dẫn, Tr 13.*

LUẬT HIẾN PHÁP VỚI VĂN HOÁ CHÍNH TRỊ

Th.S. NGÔ HUY CÔNG
Văn phòng Quốc hội

Việt Nam có một quan niệm đợc thừa nhận rộng rãi rằng Hiến pháp là một văn kiện chính trị- pháp lý hết sức quan trọng khẳng định về thể chế chính trị, các nguyên tắc cơ bản về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân¹. Vậy có thể nói Hiến pháp (hay Bản văn Hiến pháp) là sự quan tâm của cả khoa học chính trị và khoa học luật hiến pháp. Tuy nhiên Bản văn Hiến pháp chỉ là một bộ phận hay nói cách khác, là một nguồn của luật hiến pháp (mà chúng ta có dịp xem xét ở những phần sau của bài viết này). Cũng nh vậy, Bản văn Hiến pháp không bao quát đợc hoàn toàn bộ môn khoa học chính trị mà nó chỉ đề cập đến các định chế chính trị cơ bản, phong thức tác động của quyền lực nhà nước tới xã hội (và chế độ chính trị, nếu là Hiến pháp XHCN) nằm trong phạm vi nghiên cứu của khoa học chính trị.

Vài thập kỷ trước, ở Pháp, chính trị học mới có khuynh hướng tách khỏi bộ môn luật hiến pháp để trở thành một bộ môn riêng biệt². Trong khi đó, nó là một bộ môn đợc lập rất đợc chú trọng ở các nước trong hệ thống Anh- Mỹ. Mặc dù là hai bộ môn đợc lập, nhng luật hiến pháp và chính trị học có chung một đối tượng nghiên cứu là quyền lực nhà nước. Những người theo chủ nghĩa Marx cho rằng chính quyền là vấn đề quan trọng nhất của mọi cuộc cách mạng. Điều đó có nghĩa là chính quyền hay quyền lực nhà nước là trung tâm của khoa học chính trị (với tính cách là một bộ môn nghiên cứu các điều kiện của sinh hoạt chính trị). Các hoạt động chính trị cốt yếu giành lấy hay nắm chắc chính quyền, cho nên các học giả chính trị t sản cũng quan niệm: "*Quyền lực là vấn đề căn bản của chính trị. Nó là một trong những toà nhà của khoa học chính trị- ở giữa chúng ta nh khái niệm tiền tệ trong kinh tế học*"³.

Qua đây, có thể thấy luật hiến pháp và chính trị học có mối liên hệ đặc biệt mà khi nghiên cứu luật hiến pháp không thể thiếu đợc việc tìm hiểu chính trị học và ngược lại. Luật hiến pháp đợc thấm nhuần vào xã hội thì cũng chính là các vấn đề chính trị đợc xã hội nhận thức.

Một trong những mảng quan trọng của khoa học chính trị là nghiên cứu phạm vi tác động xã hội của chính trị mà trong đó "*văn hoá chính trị*" là điểm khởi đầu. Văn hoá chính trị tạo ra thái độ của nhân dân đối với chính quyền. Thái độ đó phụ thuộc vào việc tuyên truyền của những người có hiểu biết về chính trị học và luật hiến pháp. Thật khó lý giải khi người dân đặt vấn đề tìm hiểu nguyên nhân của sự khác biệt rất căn bản giữa Hiến pháp năm 1946 với các Hiến pháp sau này trong khi sự nghiệp cách mạng của nhân dân là một quá trình thống nhất đối sự lãnh đạo của Đảng, mặc dù có các giai đoạn, nhng mục tiêu cuối cùng không thay đổi? Điều đó cho thấy cần phải nghiên cứu về luật hiến pháp rộng hơn, vượt ra ngoài khuôn khổ của một hay một vài Bản văn Hiến pháp.

Vì những lẽ đó, bài viết này sẽ giới thiệu sơ lược các vấn đề căn bản về luật hiến pháp, văn hoá chính trị và mối tương tác giữa chúng.

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CĂN BẢN CỦA LUẬT HIẾN PHÁP

Luật hiến pháp là một ngành luật liên quan tới vai trò và quyền lực của các định chế nhà nước và liên quan tới mối quan hệ giữa công dân và nhà nước⁴. Khác với chính trị học, luật hiến pháp nghiên cứu những định chế chính trị ở khía cạnh pháp lý. Nhiều luật gia cho rằng tới thế kỷ 19, khi mà người ta đã hình thành một thói quen tập hợp các qui tắc liên quan đến các định chế chính trị trong một văn bản mang tên "Hiến pháp" mới thực sự có tên gọi cho ngành luật này- "luật hiến pháp".

Khi kiểu loại Hiến pháp XHCN xuất hiện, bao gồm trong nó các tuyên bố về chế độ chính trị, kinh tế, văn hoá.. bên cạnh các qui định về các định chế chính trị cơ bản và các nguyên tắc về mối quan hệ giữa công dân và nhà nước, thì các luật gia xã hội chủ nghĩa tranh luận về việc có hay không có một ngành luật mang tên "luật hiến pháp"⁵. Nhiều luật gia đã quan niệm luật hiến pháp với Bản văn Hiến pháp là một⁶, do đó không thừa nhận sự tồn tại của ngành luật hiến pháp hoặc quan niệm về ngành luật hiến pháp quá hạn hẹp.

Đôi khi trong khoa học luật hiến pháp người ta nhắc tới thuật ngữ "Hiến pháp" với nhiều nghĩa khác nhau: có thể là Bản văn Hiến pháp hoặc có thể là ngành luật hiến pháp (nhất là ở những nước có Hiến pháp không thành văn) hoặc có thể là chủ nghĩa lập hiến.

1- Nguồn của luật hiến pháp hay các thành tố của Hiến pháp.

Các chuyên gia về hiến pháp của thế giới cho rằng luật hiến pháp hiện đại có bốn nguồn hay bốn thành tố sau⁷:

1) Một Bản văn Hiến pháp (để phân biệt với các nguồn khác của luật hiến pháp, nên người ta gọi nó là "charter", có nghĩa là hiến chương, chứ không gọi là "Constitution" nh vẫn thông đợc gọi khi không có mục đích phân biệt các loại nguồn khác nhau của luật hiến pháp) hoặc "*một tập hợp*" các văn kiện lịch sử (có chứa đựng các nội dung của hiến pháp), bao gồm cả các sửa đổi, bổ sung của Bản văn Hiến pháp hay tập hợp đó;

2) Các đạo luật quan trọng mang tính hiến pháp, (ví dụ nh Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ của Việt Nam);

3) Các giải thích của toà án về hiến pháp; và

4) Các tập quán và các tiền lệ về hiến pháp.

Ở Việt Nam, các vấn đề về nguồn của luật hiến pháp ít đợc đề cập đến hoặc nếu có đề cập đến thì cũng không đầy đủ. Chẳng hạn trong cuốn "*Giáo trình luật hiến pháp của các nước t bản*" (của Khoa luật- Đại học Quốc gia Hà Nội) khi trình bày các quan điểm trái ngược nhau về việc có hay không một ngành luật hiến pháp thì các tác giả chỉ đề cập đến hai loại nguồn của luật hiến pháp là Bản văn Hiến pháp và các đạo luật mang tính hiến pháp nh đạo luật về tổ chức quốc hội, đạo luật về chính phủ và đạo luật về tự do báo chí... Các loại nguồn hay các thành tố của Hiến pháp nói tại điểm (3) và (4) nêu trên thông không đợc đề cập đến khi luận bàn về luật hiến pháp ở Việt Nam.

Điều 91 của Hiến pháp năm 1992 qui định rằng Uỷ ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn giải thích Hiến pháp. Cho dù cha lần nào Hiến pháp đợc giải thích, nhng việc xem các giải thích là một loại nguồn của luật hiến pháp vẫn phải đợc đặt ra. Trong trường hợp này có thể nói Uỷ ban thường vụ Quốc hội thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của Toà án hiến pháp hay Toà án tối cao (nh ở các nước). Tuy nhiên, có nhiều vấn đề cần phải cân nhắc. Bởi bản thân Uỷ ban thường vụ Quốc hội đợc giao quyền ban hành những pháp lệnh có tính chất hiến pháp (có ví dụ sau), nên việc xem các nhiệm vụ và quyền hạn này là của Uỷ ban thường vụ Quốc hội e rằng không thích hợp, dẫn đến tình trạng vừa ban hành các qui phạm của luật hiến pháp lại vừa giải thích chúng. Ví dụ Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 (một nguồn quan trọng của luật hiến pháp), tại Điều 6, qui định Uỷ ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn giám sát và hớng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân. Và năm 1996, Uỷ ban thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh về giám sát và hớng dẫn của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, hớng dẫn và kiểm tra của Chính phủ đối với Hội đồng nhân dân cũng là văn bản có tính chất hiến pháp. Các qui định về giám sát nh vậy thể hiện vị trí và quyền lực của các cơ quan trong hệ thống nhà nước- một vấn đề của luật hiến pháp. Do vậy chúng cần đợc tập trung vào một đạo luật về giám sát do Quốc hội thông qua.

Hệ thống pháp luật ở Việt Nam không công nhận án lệ hay tiền lệ là một nguồn của pháp luật, do đó có thể coi tiền lệ về hiến pháp không phải là một nguồn của luật hiến pháp ở Việt Nam. Nhưng có một điểm tranh luận là nếu một phán quyết về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (một nội dung của luật hiến pháp) đã được tuyên, rồi sau đó lại xảy ra một tranh chấp tương tự, trong khi các qui định của luật hiến pháp về vấn đề này còn thiếu hoặc có thể được hiểu theo nhiều nghĩa hay luận giải theo nhiều hướng khác nhau, thì việc dẫn đến phán quyết sau khác với phán quyết trước có được chấp nhận không? Đồng ý rằng quan điểm có thể được thay đổi, song có lợi và hại gì cho vấn đề chính trị hoặc xã hội?

Mặc dù tập quán hiến pháp không được nhắc đến nhiều ở Việt Nam, nhưng tập quán hay thói quen xử sự giữa các định chế chính trị cơ bản vẫn tồn tại mà trong khi đó không có qui định thành văn của luật hiến pháp. Chẳng hạn như quan hệ giữa các cơ quan soạn thảo và trình dự án luật với các cơ quan của Quốc hội và Quốc hội trong việc soạn thảo, thẩm tra, trình và chỉnh lý văn bản sau khi thông qua; Quan hệ giữa các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao với Đảng (trong khi Điều 4 của Hiến pháp năm 1992 chỉ qui định có tính chất bao quát); Quan hệ của các đoàn đại biểu Quốc hội với các cơ quan nhà nước và công dân...

Theo Hiram Miller Stout, ở những nước có Hiến pháp thành văn cũng có nhiều phần không thành văn và trải qua năm tháng Bản văn Hiến pháp đó được bồi đắp thêm với nhiều văn bản lập pháp, nhiều giải thích pháp lý và nhiều qui tắc tập quán. Và ở những nước có Hiến pháp không thành văn thì năm tháng cũng sẽ bổ sung cho nó nhiều văn bản lập pháp mang tính hiến pháp. Vậy là thời gian làm xích lại gần nhau giữa hai kiểu loại hiến pháp thành văn và không thành văn⁹. Thực tế, Bản văn Hiến pháp Hoa Kỳ (có lịch sử lâu đời nhất của Hiến pháp thành văn) có hiệu lực từ 1789, nay đã đi khá xa từ văn bản gốc được soạn thảo tại Philadelphia năm 1787 với hơn 20 lần sửa đổi, bổ sung. Quốc hội nước này cũng đã thông qua nhiều đạo luật có tính hiến pháp khác. Và Tòa án tối cao cũng đã có nhiều phán quyết quan trọng có tính hiến pháp...

Vậy có thể nói Bản văn Hiến pháp chỉ là điểm khởi đầu cho việc nghiên cứu về Hiến pháp hay luật hiến pháp.

2- Chủ nghĩa lập hiến

Vấn đề hiến pháp đã xuất hiện ở Hy Lạp cổ đại, sau đó bị chìm trong bóng tối, cho tới thời kỳ đấu tranh cho tự do ở các thế kỷ trước mới lại được làm sống dậy. Các tổng lập hiến cho rằng chính quyền phải bị ràng buộc bởi pháp luật và coi các nhà cầm quyền như thường dân.

Ngày nay, người ta quan niệm chủ nghĩa lập hiến là một yếu tố quan trọng hàng đầu của nhà nước pháp quyền¹⁰. Trong khi đấu tranh giành độc lập cho dân tộc, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhấn mạnh tới một nền lập hiến trong "Việt Nam yêu cầu diên ca" (1922).

Chủ nghĩa lập hiến là một học thuyết chi phối tính hợp pháp hay tính chính đáng (legitimacy) của các hành vi của chính quyền¹¹. Tính hợp pháp hay tính chính đáng ở đây có nghĩa rộng hơn thuật ngữ "legality" (cũng được dịch ra tiếng Việt là hợp pháp, hợp lý). Legitimacy (hợp pháp) bắt nguồn từ chữ Latin "lagitimare", có nghĩa là "tuyên bố về tính hợp pháp". Legitimacy đề ra một trật tự hay kiểm chế hoặc ràng buộc các đặc tính quyền lực, vì thế mà chuyển giao quyền lực cho nhà cầm quyền¹².

Theo Hạ viện Nhật Bản thì "*Chủ nghĩa lập hiến có thể được định nghĩa như một nền chính trị hiến pháp hay một nền chính trị nghị viện*"¹³. Tuy nhiên định nghĩa trên nhằm giải thích cho chủ nghĩa lập hiến được cụ thể hoá ở Nhật Bản. Thực chất thuật ngữ chủ nghĩa lập hiến (constitutionalism) có nhiều nghĩa khác nhau, nhưng nghĩa rộng nhất và phù hợp với các vấn đề đang nghiên cứu ở đây thì "*Chủ nghĩa lập hiến đề cập tới một hệ thống các giá trị về chính trị, những khát vọng mà phản ánh nguyện vọng bảo vệ tự do thông qua việc thiết lập các kiểm chế bên trong và bên ngoài đối với quyền lực của chính quyền. Chủ nghĩa lập hiến được diễn đạt một cách điển hình ủng hộ cho các qui*

*định hiến pháp mà thiết lập nên mục tiêu này, đặc biệt là với vấn đề hiến pháp đọc pháp điển hoá, đạo luật về quyền của công dân, phân quyền, quốc hội lưỡng viện và chủ nghĩa liên bang hay phân quyền cho địa phương*¹⁴.

Lịch sử loài người đã chứng minh nhiều kẻ đã lạm dụng quyền lực nhà nước gây ảnh hưởng lớn đến cộng đồng, đau khổ cho nhân dân, do đó đã có nhiều học giả đi tìm cách thức cơ bản để loại bỏ hay ngăn chặn việc lạm dụng quyền lực nh vậy. Vì thế những nhà cách mạng vĩ đại đã tìm đến chủ nghĩa lập hiến, trong số đó có Chủ tịch Hồ Chí Minh và nhiều vị cách mạng tiền bối của Việt Nam.

Trong một xã hội dân chủ, Hiến pháp cần phải ấn định bốn điều kiện hay bốn hạn chế lớn mà quyền lực nhà nước phải tuân thủ¹⁵:

Thứ nhất là nguyên tắc cai trị dân chủ hay cai trị đại chúng (đây có thể là cơ sở quan trọng nhất). Nguyên tắc này yêu cầu chính quyền chỉ có thể thực hiện quyền lực nhà nước trong chừng mực còn được sự tín nhiệm hay bằng lòng của dân chúng. Vấn đề này dẫn đến một hệ quả rằng nhân dân có quyền quyết định ai là người quản lý mình.

Thứ hai là phân quyền. Có nghĩa là quyền lực đọc công thức hoá: việc thông qua và thi hành pháp luật đọc phân chia; quyền lực đọc phân ra làm 03 nhánh: lập pháp, hành pháp và t pháp, trong đó (mặc dù mức độ phân chia có khác nhau, ở các nước, giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp), nhng t pháp phải là một nhánh quyền đọc lập thực sự với hai nhánh quyền kia.

Thứ ba là nguyên tắc phân chia lãnh thổ (ở các nước liên bang), có nghĩa là có sự phân chia giữa quyền lực chính quyền ở trung ương với quyền lực chính quyền ở các địa phương. Nhng dù sao quyền lực chính quyền ở các địa phương vẫn phải tuân thủ nguyên tắc liên bang, nguyên tắc dân chủ và nguyên tắc phân quyền.

Thứ t là thêm vào việc phân chia quyền lực theo chiều dọc và chiều ngang, luật hiến pháp thông đặt giới hạn tuyệt đối về những gì mà nhà nước và các công chức hay nhân viên của nó có thể làm. Điều đó dẫn đến hệ quả là hầu hết các Bản văn Hiến pháp hiện đại đọc xây dựng sau Đại chiến Thế giới lần thứ hai đều chứa đựng một nội dung dài các quyền cơ bản của con người mà chính quyền không được xâm phạm hay vọt qua.

Phát triển cao hơn, các t tổng lập hiến của Việt Nam đều khẳng định nhân dân có quyền làm chủ đất nước và đời sống của mình. Các t tổng này đọc thể hiện tong đối rõ nét trong Hiến pháp 1992.

3- Hiến pháp với khế ước xã hội

Các t tổng về "khế ước xã hội" đã xuất hiện từ nhiều thế kỷ trước với các tên tuổi còn đọc ghi mãi trong lịch sử xã hội loài người nh John Lock (tác phẩm "Two Treatises on Government"- 1690), Jean-Jack Rousseau (tác phẩm "The Social Contract"- 1762) và Thomas Paine (tác phẩm "The Rights of Man"- 1791)¹⁶. Các nhà t tổng này muốn thay đổi xã hội bằng chủ trương xây dựng một xã hội mới mà căn cứ vào ý chí của mọi công dân định ra những nguyên tắc cơ bản mà mọi người phải tuân theo. Điều đó có nghĩa là bản "khế ước xã hội" là nền tảng của một quốc gia. Tuy "khế ước xã hội" có thể hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau, nhng nó lại là hiện thực đối với những người ly hương trên con tàu mang tên "May Flower" đã xây dựng giữa họ một khế ước (1620) về các quyền của con người và về một quốc gia mới¹⁷.

Theo Bary M. Hager thì "*Hiến pháp là một tuyên bố cơ sở về những gì mà một tập đoàn người hợp lại cùng nhau nh những công dân của một quốc gia cụ thể xem nh các qui tắc và giá trị cơ bản mà họ chia sẻ và với chúng mà họ tự mình tuân thủ*"¹⁸. Vậy có thể xem Bản văn Hiến pháp nh một "khế ước xã hội" hay còn gọi là "dân ước". Các quốc gia, trong thế kỷ 18, khi giành đọc tự do thông có một

Tuyên ngôn Nhân quyền và tiếp đó là một Bản văn Hiến pháp. Hai văn kiện trọng đại này đồng nhào tạo nên một "*khế ước xã hội*".

Quan niệm này dẫn tới một hệ quả rất quan trọng là Bản văn Hiến pháp phải được thông qua theo một trình tự và thủ tục đặc biệt mà ở đó dân chúng phải được xem xét, đánh giá kỹ lưỡng và đại đa số tán thành. Vậy không dễ gì bác bỏ được quan niệm về Quốc hội lập hiến và thủ tục hết sức khắt khe trong việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Quốc hội lập hiến thông qua Hiến pháp rồi giải thể để sau đó nhân dân căn cứ vào Hiến pháp tổ chức nên bộ máy nhà nước mà trong đó có Quốc hội lập pháp.

4- Hiến pháp với luật tự nhiên

Ông Vũ Đình Hoè- Nguyên Bộ trưởng trong Chính phủ lâm thời, Chính phủ liên hiệp lâm thời và Chính phủ liên hiệp kháng chiến của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã nhận định: "*Sự thật Hiến pháp năm 1946 gắn hữu cơ với Tuyên ngôn Độc lập*"¹⁹. Và Tuyên ngôn Độc lập do Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc tại Quảng trường Ba Đình ngày 2/9/1945 đã khẳng định: "*Tất cả mọi người đều sinh ra bình đẳng. Tạo hoá cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc*". Các tởng này bắt nguồn từ tởng về luật tự nhiên mà Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định: "*Đó là những lẽ phải không ai chối cãi được*". Và ông Vũ Đình Hoè cho rằng: "*Trớc hết vì đạo lý và pháp lý ngàn đời*"²⁰.

Thật vậy, học thuyết về luật tự nhiên bênh vực rằng có một sự liên hệ cốt yếu giữa pháp luật và đạo đức. Và luật tự nhiên là một phần ý nghĩa của pháp luật mà pháp luật phải trải qua một sự thử nghiệm đạo đức. Bản chất của luật tự nhiên được tóm tắt nh sau: "*Khái niệm chủ yếu của luật tự nhiên là có sự tồn tại của những nguyên tắc đạo đức khách quan mà dựa trên bản chất cốt yếu của vũ trụ, của vạn vật, của nhân loại và có thể được tìm thấy bởi lý do tự nhiên, và luật thông thường của con người chỉ trở thành sự thực trong chừng mực mà nó tuân thủ theo những nguyên tắc đó*"²¹. Chính vì vậy mà luật tự nhiên được xem là cao hơn tất cả những luật được làm bởi nhà cầm quyền. Và nó cũng không phải là một hệ thống các nguyên tắc đạo đức của một nhóm người nào đó.

Cùng với việc xem Bản văn Hiến pháp là "*khế ước xã hội*" hay "*dân ước*", tởng luật tự nhiên được phản ánh vào Bản văn Hiến pháp làm cho nó có tính tối cao so với các đạo luật khác, buộc các đạo luật khác phải tuân thủ Hiến pháp, chứ không phải dựa vào việc phân tích các mối quan hệ xã hội trong việc phân chia các ngành luật để kết luận các ngành luật khác phải tuân thủ luật hiến pháp nh các chuyên gia về luật hiến pháp của Việt Nam đã tranh luận trong các giáo trình giảng dạy về môn luật nhà nước hay luật hiến pháp²².

Tởng về luật tự nhiên đã xuất hiện từ thời cổ đại với sự thể hiện trong vở bi kịch mang tên Antigone của Sophocle và được phát triển mạnh vào khoảng thế kỷ 18 với tên tuổi của J.J. Rousseau. Theo ông, luật tự nhiên vốn phát sinh ở bản thể và tính tất yếu của nhân loại, nên nó cũng bất di bất dịch và có tính cách phổ biến. Trong học thuyết "*khế ước xã hội*" của mình, ông nhấn mạnh rằng có một nguyên tắc căn bản không bao giờ được lãng quên: *quyền lực của chính quyền có được là do sự hy sinh một phần tự do của các thành viên trong xã hội mà họ tự rằng buộc mình theo các mệnh lệnh của chính quyền, vì vậy sự can thiệp của chính quyền vào địa hạt của cá nhân phải hết sức hạn chế*²³.

Vào thế kỷ 19 các trường phái luật thực định và trường phái xã hội tranh luận gay gắt với trường phái luật tự nhiên và cho rằng luật thực định duy trì trật tự xã hội với các đặc điểm riêng về hoàn cảnh... và xã hội đã thay thế cho quan niệm tự do. Song các tởng về luật tự nhiên vẫn phát triển mà người ta thông sử dụng nó để đánh giá luật thực định.

5- Hiến pháp với học thuyết nhà nước pháp quyền.

Sự tồn tại của Hiến pháp được xem là điều kiện cần thiết tiên quyết của một xã hội dân chủ và nhà nước pháp quyền. Các nước từ ách thực dân chuyển sang xây dựng một nền độc lập ở thế kỷ 18, ở thế kỷ 20 hoặc chuyển từ nền độc tài sang nền dân chủ thông thường xây dựng cho mình một nền lập hiến²⁴. Và vấn đề nhà nước pháp quyền là một trong những khái niệm thách thức nhất của Hiến pháp. Nó mang tính chủ quan nhất và cũng mang nặng ý nghĩa nhất. Người ta phải thừa nhận rằng nhà nước pháp quyền có tiềm năng rất lớn trong việc giới hạn quyền lực của chính quyền và bảo vệ các quyền của cá nhân. Khái niệm về nhà nước pháp quyền được giải thích rất phong phú và khác nhau. Nó không thể được xem xét cô lập với một xã hội chính trị nhất định. Song nó được nhấn mạnh nh một thước đo tiêu chuẩn được sử dụng cho phạm vi hoạt động của chính quyền và các quyền của cá nhân theo pháp luật. Nhà nước pháp quyền là một lĩnh vực thuộc t tổng luật tự nhiên cổ và hiện đại mà cốt lõi của truyền thống luật tự nhiên được nhấn mạnh ở một trong những khía cạnh rằng uy quyền của pháp luật không bắt nguồn từ quyền lực của bất kỳ qui tắc chính trị nào mà bắt nguồn từ một nguồn cao cả hơn²⁵.

Nhà nước pháp quyền, tuy có nhiều cách hiểu khác nhau, nhng cũng có những điểm đồng nhất nh quyền lực nhà nước phải bị lệ thuộc vào pháp luật, hệ thống t pháp phải độc lập, pháp luật phải minh bạch, rõ ràng...²⁶

Nói tóm lại nhà nước pháp quyền không phải là hình thức nhà nước mà là một học thuyết để tổ chức và quản lý xã hội dân chủ, một nguyên tắc để tổ chức quyền lực nhà nước, hạn chế và giám sát quyền lực đó, và bảo vệ tự do của con người.

Từ đó các Hiến pháp đều tập trung thể hiện các t tổng về nhà nước pháp quyền. Hiện nay ở Việt Nam đang đề cao học thuyết nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Song việc làm rõ khái niệm này cha được truyền bá trong xã hội và ngay cả ở trong giới học thuật. Vậy có thể nói việc thể hiện nó trong Hiến pháp năm 1992 cha được đặt ra và ngay tại thời điểm này cũng có thể gặp nhiều khó khăn trong việc chuyển hoá các t tổng này vào trong luật hiến pháp. Nhiều quan niệm chính thống hiện thời cha cho rằng, dù quan hệ giữa quốc hội và chính phủ được xây dựng nh thế nào đi chăng nữa, thì hệ thống toà án vẫn cần phải được tổ chức độc lập để tránh mọi khả năng, dù là nhỏ nhất, chi phối hoạt động xét xử. Bởi nhà nước pháp quyền đòi hỏi chính quyền, trong đó có cả quốc hội và chính phủ phải tuân thủ pháp luật, vậy cần phải có một hệ thống để xem xét việc có tuân thủ hay không tuân thủ pháp luật của chính quyền trong các tranh chấp xảy ra giữa các cơ quan của chính quyền và giữa công dân với chính quyền. Hệ thống đó chính là hệ thống toà án. Do tính chất đặc biệt của hoạt động xét xử, nên có lẽ toà án là tổ chức thích hợp nhất trong các vấn đề này và bản thân chúng sinh ra để thực hiện các công việc nh vậy. Nếu, tổ chức nh hiện nay ở Việt Nam, Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội có hoạt động vi phạm Hiến pháp hoặc pháp luật thì không có một cơ chế nào để xem xét sự vi phạm đó (mặc dù có thể cha xảy ra chuyện này) bởi toà án chịu sự giám sát của Quốc hội và phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Có nhiều ý kiến cho rằng do Chánh án Toà án nhân dân tối cao được Quốc hội bầu, nên phải chịu trách nhiệm và báo cáo trước Quốc hội. Đây là quan điểm cần xem xét lại ở ba khía cạnh sau:

Thứ nhất là ở nhiều nước chánh án và các thẩm phán của toà án tối cao do tổng thống bổ nhiệm, không lẽ lại phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước tổng thống? Các vấn đề bầu hay bổ nhiệm, cách chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, hoặc chịu trách nhiệm hay báo cáo là các qui trình riêng rẽ. Ví dụ ở Canada, Tổng kiểm toán công của Nghị viện do Thủ tướng bổ nhiệm song có quyền hạn kiểm toán Chính phủ và báo cáo với Nghị viện. Đây cũng được xem là một trong những nội dung của sự kiểm chế, đối trọng trong việc tổ chức quyền lực nhà nước.

Thứ hai là Chánh án Toà án tối cao cũng không có quyền can thiệp vào hoạt động xét xử cụ thể của các vụ án, nên không thể phải chịu trách nhiệm về chúng. Hơn nữa Chánh án Toà án tối cao không phải là một cấp quản lý các toà án địa phương, nên lại càng không thể phải chịu trách nhiệm về hệ thống Toà án. Đối với tổ chức của bản thân hệ thống toà án đã có cơ chế giám sát thông qua các cấp xét xử. Ở đây cũng cần phải lu ý rằng việc tổ chức hệ thống toà án phải tuân thủ một nguyên tắc tối

thọng là bảo đảm công lý. Và nếu nh buộc Chánh án Tòa án tối cao phải chịu trách nhiệm trong hoạt động xét xử thì không khác nào khuyến khích cho ông ta can thiệp vào hoạt động xét xử.

Thứ ba là liệu có nên để Quốc hội bổ nhiệm Chánh án Tòa án tối cao hay không? Và có nên đề ra nhiệm kỳ của thẩm phán, chánh án hay không? Bởi việc tái bổ nhiệm thẩm phán, chánh án có thể tạo ra khả năng, dù rất nhỏ, cho những người không lành mạnh xen vào hoạt động xét xử, cho nên ở đa số các nước thẩm phán được bổ nhiệm giữ chức vụ cho đến khi nghỉ hưu, trừ trường hợp bị kỷ luật. Đây cũng là vấn đề mà t tổng nhà nước pháp quyền quan tâm tới.

Tuy nhiên vấn đề phẩm chất, năng lực của thẩm phán, chánh án cũng phải được đặt ra, song chúng lại là một câu chuyện khác.

Việc tổ chức hệ thống toà án độc lập không hề vi phạm nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, bởi quyền lực đó chỉ trở thành hiện thực khi pháp luật được xây dựng vì quyền lợi chung của cộng đồng và được thực hiện nghiêm chỉnh. Hệ thống toà án (kể cả toà án hiến pháp và toà hành chính) là nơi xem xét tính hợp hiến (cũng là tính phù hợp với lợi ích chung của cộng đồng) của pháp luật và tác động đến việc chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật thông qua việc áp dụng pháp luật cho các trường hợp cụ thể. Đồng thời toà án cũng là nơi bảo vệ người dân trước sự lạm dụng quyền lực của các cơ quan công quyền. Dù hệ thống toà án có độc lập thì Nhà nước Việt Nam vẫn là một khối thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng. Ở đây cần nhấn mạnh thêm rằng người ta thường căn cứ vào mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp để phân loại chính thể (tổng thống, nội các hay Quốc hội) hoặc tập quyền hay phân quyền, nên t pháp độc lập không ảnh hưởng gì đến nguyên tắc tập quyền trong tổ chức nhà nước vì Chính phủ vẫn là cơ quan chấp hành của Quốc hội.

Nói cho cùng các t tổng về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa xuyên suốt và tác động đến toàn bộ nội dung của luật hiến pháp. Vậy cần phải nghiên cứu vấn đề nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa một cách rõ ràng và đa nó vào nội dung của Hiến pháp, kể cả trong quá trình xây dựng mới hay sửa đổi, bổ sung.

6- Phân loại hiến pháp

Dựa vào các đặc tính nổi bật của Hiến pháp, người ta phân loại chúng. Nhnng có nhiều quan điểm khác nhau trong việc phân loại hiến pháp. Giáo s KC Wheare phân loại nh sau:

- 1) Hiến pháp thành văn và Hiến pháp không thành văn;
- 2) Hiến pháp cương tính và Hiến pháp nhu tính;
- 3) Hiến pháp tối cao và Hiến pháp phụ thuộc;
- 4) Hiến pháp liên bang và Hiến pháp đơn nhất;
- 5) Hiến pháp phân quyền và Hiến pháp tập quyền;
- 6) Hiến pháp cộng hoà và Hiến pháp quân chủ²⁷.

Nếu phân cốt yếu của Hiến pháp được thể hiện trong một văn bản được thông qua hoặc ban hành vào một thời điểm cụ thể thì được gọi là Hiến pháp thành văn. Nếu không có một bản văn nh vậy thì được gọi là Hiến pháp không thành văn.

Việc phân loại Hiến pháp cương tính và Hiến pháp nhu tính trước hết dựa trên vấn đề Hiến pháp đó có thể được sửa đổi một cách dễ dàng hay không.

Hiến pháp tối cao là Hiến pháp của một quốc gia mà quyền lực lập pháp không bị giới hạn (quyền của liên bang). Ngược lại Hiến pháp phụ thuộc là Hiến pháp của một quốc gia mà quyền lực đó bị giới hạn bởi một nhà cầm quyền cao hơn (Hiến pháp của các tiểu bang trong liên bang).

Hiến pháp liên bang là Hiến pháp của các nước liên bang, còn Hiến pháp đơn nhất là Hiến pháp của các nước tổ chức theo hình thức đơn nhất.

Hiến pháp phân quyền là quyền pháp của các nước có phân chia quyền lực, và Hiến pháp tập quyền thì ngược lại.

Hiến pháp cộng hoà và Hiến pháp quân chủ được phân loại dựa trên tiêu chí phân loại chính thể cộng hoà hay quân chủ.

Cách phân loại này có thể áp dụng cho tất cả các Hiến pháp. Ví dụ Hiến pháp của Anh là Hiến pháp không thành văn, nhu tính, tối cao, đơn nhất, phân quyền (nhưng không hoàn toàn), quân chủ.

Bên cạnh cách phân loại mang tính pháp lý này, còn có những cách phân loại theo nội dung chính trị. Chẳng hạn như phân các Hiến pháp thành năm loại: *Thứ nhất*, Hiến pháp là một cơ cấu mềm của chính quyền; *Thứ hai*, Hiến pháp là một bộ luật về nhà nước; *Thứ ba*, Hiến pháp là một tuyên ngôn cách mạng; *Thứ tư*, Hiến pháp thiết lập nên các ý tưởng chính trị cha trở thành hiện thực; *Thứ năm*, Hiến pháp bao gồm nguồn gốc cổ xưa của quyền lực như Hiến pháp không thành văn²⁸.

Nếu theo cách phân loại thứ nhất thì Hiến pháp của Việt Nam là Hiến pháp thành văn, nhu tính, tối cao, đơn nhất, tập quyền và cộng hoà.

Nếu theo cách phân loại thứ hai thì Hiến pháp của Việt Nam được xếp vào loại thứ ba.

Vậy khi xây dựng hoặc sửa đổi Hiến pháp người ta còn phải xem xét đến kiểu loại Hiến pháp để định hướng cho việc xây dựng hay sửa đổi.

7- Bản văn Hiến pháp

Là phần quan trọng nhất hay là nguồn quan trọng nhất của luật hiến pháp, Bản văn Hiến pháp là một cấu trúc pháp lý có các kiểu loại của nó.

Trong cuốn sách "Các quyền của con người" (1791- 1792), Thomas Paine viết: *Hiến pháp không phải là một đạo luật của chính quyền, nhưng là của nhân dân tạo dựng nên chính quyền và một chính quyền không có hiến pháp là quyền lực không có quyền... Hiến pháp là một vấn đề đứng trước chính quyền và chính quyền chỉ là tay sai của hiến pháp*²⁹.

Với vai trò và ý nghĩa to lớn như vậy, Hiến pháp đặt nền móng cho một quốc gia hiện đại, là hiện thân của khế ước cơ bản giữa nhân dân và là hình thức cao nhất của pháp luật. Vậy Bản văn Hiến pháp thông thường có những đặc tính sau: *Thứ nhất* là tính tối cao, được ưu tiên trên tất cả những phần khác của các hoạt động pháp lý; *Thứ hai* là có khuynh hướng khác với các đạo luật khác ở tính cứng rắn và cách thức bao quát trong việc diễn đạt. Nó khó thay đổi hơn so với các đạo luật khác (thông thường là đa số tuyệt đối hoặc đa số phức hợp chấp nhận); *Thứ ba* là thông thường được viết vào những thời điểm gây cảm hứng nhất hoặc thịnh vượng nhất của đất nước. Nên các vấn đề được diễn đạt một cách trang trọng, bao quát, khoa trương, do đó dễ dẫn đến tình trạng tranh luận, nhất là các vấn đề về tự do, bình đẳng... Vì vậy nó cần được giải thích nhiều; *Thứ tư* là thông thường không hướng tới những vấn đề tranh chấp cụ thể và bởi vậy nó ít liên quan tới các ngành luật khác³⁰.

Bản văn Hiến pháp rất ít khi giúp đỡ cho chính quyền dàn xếp các tranh chấp phát sinh trong đời sống thông thường. Các nhóm quyền lợi thông thường lợi dụng các điểm được thể hiện trang trọng, cao siêu hay

khoa trong để làm lợi cho họ. Chính vì vậy mà người ta thông ví: "*Hiến pháp đồng nh nói tất cả và cũng đồng nh không nói gì cả*".

Nếu Bản văn Hiến pháp viết trang trọng và cao siêu thì khó có khả năng giải quyết các vấn đề thực của cuộc sống, nhng nếu viết cụ thể, chi tiết và ít nhòng chỗ cho việc giải thích thì không tạo ra được sự ổn định, vững chắc và phù hợp với đạo đức cho một nhà nước³¹.

Qua đây có thể hiểu tranh luận về vấn đề miễn nhiệm, bãi nhiệm trong Hiến pháp 1992 ở Việt Nam là vấn đề dễ thông cảm. Song đó không thể là một trong những lý do để sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

Một Bản văn Hiến pháp thông chỉ chủ yếu giải quyết vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước và xác định các nguyên tắc cơ bản trong quan hệ giữa công dân và nhà nước. Việc giải quyết nh vậy làm cho Bản văn Hiến pháp có độ ổn định, bền vững và hiện thực hơn.

8- Hiến pháp và vấn đề quyền con người

Ông Vũ Đình Hoè đã nhận định rằng, Tuyên ngôn Độc lập gắn bó hữu cơ với và tạo tiền đề cho Hiến pháp 1946 mà được kế thừa trong các Hiến pháp sau này. Và trong Tuyên ngôn Độc lập đó đã khẳng định một tiền đề phù hợp với "*đạo lý và pháp lý ngàn đời*" là các quyền tự nhiên của con người để rồi từ đó được Chủ tịch Hồ Chí Minh nâng lên cao hơn thành quyền của các dân tộc³². Qua đây có thể thấy các quyền của con người cần phải được ghi nhận vào Bản văn Hiến pháp.

Thomas Fleiner, một chuyên gia hiến pháp nổi tiếng của Thụy Sĩ và của thế giới, định nghĩa: "*Các quyền con người là các quyền của con người được sống phù hợp với bản chất của họ và với những người khác*"³³.

Xuất phát từ quan niệm rằng quyền con người là các quyền tự nhiên, nên chúng là "*phổ biến*", "*cơ bản*" và "*tuyệt đối*". Không kể chủng tộc, nòi giống, địa vị xã hội hay quốc tịch... mọi người đều có quyền nh nhau ở mọi nơi, mọi lúc. Đó là đặc tính "*phổ biến*" của quyền con người. Các quyền này mang đặc tính "*cơ bản*" là bởi chúng không thể chuyển nhượng được, dù chúng có thể bị từ chối hay vi phạm. Quyền con người mang tính "*tuyệt đối*" bởi nó là nền tảng căn bản cho đời sống thực sự của con người và không thể bị hạn chế hay giảm bớt. Các quyền này khác với các quyền dân sự ở chỗ nó là các nguyên tắc đạo đức đòi hỏi phạm vi toàn cầu, trong khi các quyền dân sự tùy thuộc vào sự tự do hay thân phận được ban cho các công dân trong một xã hội nhất định. Tuy nhiên các khái niệm tự do dân sự hay các quyền dân sự thông dựa trên vấn đề quyền con người mà được xem nh các nguyên tắc đạo đức để tạo nên quyền công dân³⁴.

Vấn đề quyền con người là một điểm nhạy cảm chính trị và được hiểu, cũng nh tranh luận quyết liệt. Nhiều Hiến pháp ghi nhận các quyền này, song không ít các Hiến pháp cha thể hiện chúng. Nhng có một điều cần khẳng định rằng không thể áp đặt các giá trị trong quan niệm về chính trị của một quốc gia này cho một quốc gia khác. Các thành viên trong một cộng đồng chính trị sẽ tự lựa chọn cho họ một chế độ chính trị.

9. Chủ quyền

Là đối tượng nghiên cứu của khoa học pháp lý và khoa học chính trị, khái niệm chủ quyền thông được hiểu là nguyên tắc quyền lực hoàn toàn và vô giới hạn, nhng có sự phân biệt giữa chủ quyền pháp lý và chủ quyền chính trị mà ở đó chủ quyền pháp lý đề cập đến uy quyền pháp lý tối cao được xem nh một quyền đòi hỏi tuân thủ không thể bác bỏ do luật qui định; còn chủ quyền chính trị đề cập đến quyền lực chính trị vô giới hạn được xem nh khả năng đòi hỏi sự phục tùng mà được bảo đảm bằng sự độc quyền công bức³⁵.

Chủ quyền tồn tại ở hai trạng thái là chủ quyền bên trong (hay đối nội) và chủ quyền bên ngoài (hay đối ngoại). Chủ quyền bên trong phụ thuộc vào cơ quan lập pháp làm ra luật áp dụng trong lãnh thổ quốc gia thuộc chủ quyền. Chủ quyền bên ngoài được thừa nhận bởi luật quốc tế rằng quốc gia có quyền tài phán (hay uy quyền) trên lãnh thổ của mình. Chủ quyền bên ngoài cho phép quốc gia đòi hỏi sự điều tiết quan hệ giữa nước mình và phần còn lại của thế giới³⁶.

Ngài ta thông đề cập đến hai học thuyết chủ quyền chính là học thuyết chủ quyền nhân dân (ở đó mỗi công dân nắm giữ một phần của chủ quyền) và học thuyết chủ quyền quốc dân (ở đó quốc gia dân tộc (Nation- State) nắm chủ quyền). Các học thuyết này có các quan niệm khác nhau về việc áp dụng dân chủ³⁷.

Hiến pháp các nước thông thể hiện một cách rõ ràng nguyên tắc chủ quyền. Ngay cả những nước có Hiến pháp không thành văn nh Anh quốc, Israel cũng xác định chủ quyền thuộc Nghị viện³⁸. Và chính đây cũng là nguyên tắc khởi đầu của Hiến pháp, trừ một số nước nh CHLB Đức coi nguyên tắc "*nhân phẩm*" là nguyên tắc khởi đầu.

Chủ quyền có các đặc tính là "*duy nhất*", "*không thể chuyển nhượng*" và "*không có thời hiệu*". Do vậy nguyên tắc chủ quyền nên được xem xét để thể hiện rõ hơn khi nhu cầu sửa đổi Hiến pháp 1992 được đặt ra.

II. VĂN HOÁ CHÍNH TRỊ

Giống nh bất kỳ một thực thể nhân tạo nào, nhà nước có thể được sử dụng theo cách thức tốt hoặc không tốt, phù hợp hay không phù hợp với lợi ích của nhóm người này hay nhóm người khác. Bởi thế, nhiều người có tình cảm yêu hay ghét nó. Từ đó việc nghiên cứu thái độ của quần chúng đối với chính trị trở nên rất quan trọng mà trong đó các học giả cho rằng việc nghiên cứu các định hướng của nhân dân về đời sống chính trị là việc nghiên cứu văn hoá chính trị của một đất nước. Và văn hoá chính trị được hiểu là một khái niệm có bản chất tâm lý. Nó đề cập đến những gì mà nhân dân nghĩ về chính trị và đề cập tới lòng tin, các giá trị và mối xúc cảm chính trị.

Tuy nhiên, khái niệm về văn hoá nói chung chưa đạt tới sự đồng nhất trong cách hiểu. Theo thống kê của nhà văn hoá người Mỹ A.L. Kroeber và Chuc Khohu có khoảng 170 định nghĩa về văn hoá trong sách báo Phong Tây tính đến năm 1972 và cho đến nay theo ông Phan Ngọc thì có tới 400 định nghĩa khác nhau về văn hoá. Vì tiếp cận ở các góc độ khác nhau hoặc khi đi vào các lĩnh vực chuyên biệt khác nhau, nên định nghĩa về văn hoá thông khác nhau. Một trong những lý do khác dẫn đến sự khác nhau trong định nghĩa về văn hoá là cách thức tiếp cận tới khái niệm văn hoá của các trường phái, các học thuyết khác nhau về triết học, về xã hội học. Chẳng hạn các nhà văn hoá học của các nước t bản thông nghiên cứu văn hoá dưới góc độ dân tộc học, nhân học cấu trúc, nhân học xã hội, xã hội học, tâm lý học... Còn các nhà nghiên cứu văn hoá theo trường phái Marx thông xuất phát từ chủ nghĩa duy vật lịch sử. Nhng dù sao cũng có những điểm chung trong các quan niệm về văn hoá ở chỗ mọi người đều nhận thức rằng *văn hoá là sản vật của con người trong quá trình hoạt động, là kết quả của các hoạt động có tính người*³⁹.

Với tính cách là một bộ phận của văn hoá nói chung, văn hoá chính trị đã xuất hiện cùng với sự xuất hiện của hoạt động chính trị và có những đặc thù riêng nh biểu hiện tập trung ở thái độ hay cách ứng xử đối với những nhóm quyền lợi đối lập thống trị và tập trung nhất ở thái độ hay cách ứng xử với chính quyền và các hành vi của chính quyền.

Hiện nay người ta cho rằng có hai trường phái lớn về văn hoá chính trị. Đó là trường phái *hành vi* và trường phái Marxist⁴⁰. Trường phái hành vi cho rằng trong các xã hội dân chủ thực sự, có một nền văn hoá chính trị mang tính dân tộc. Đó là sản phẩm của lịch sử, được truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác thông qua các định chế xã hội nh gia đình... Trường phái Marxist xem xét văn hoá với tính cách là một hình thái ý thức xã hội phản ánh tồn tại xã hội, nhng mặt khác, có tính kế thừa và chịu tác

tác với các yếu tố cấu thành đời sống tinh thần của xã hội⁴¹. Do đó nhân dân lao động có thái độ bất bình đối với giai cấp thống trị, áp bức, bóc lột và với công cụ nhà nước của giai cấp này. Nhưng giai cấp thống trị luôn luôn mong muốn áp đặt các giá trị chính trị cho giai cấp bị trị.

Ở đây cũng cần phải phân biệt giữa hành vi chính trị và thái độ chính trị. Nhiều khi, trong thực tế, hành vi chính trị có thể khác biệt với thái độ chính trị.

Hành vi chính trị có thể (do che giấu thái độ chính trị hay do bị lôi kéo, dụ dỗ hoặc bị đe dọa, cưỡng bức), đi theo một xu hướng chính trị khác với thái độ chính trị của chủ thể.

Trong cuốn "The Civic Culture" của Almond and Verba đã phân tích ba kiểu loại văn hoá chính trị: **Thứ nhất là** "văn hoá chính trị thiếu cận" mà ở đó con người chỉ hiểu biết lơ mờ về sự tồn tại của một chính quyền trung ương; **Thứ hai là** "văn hoá chính trị phụ thuộc" mà ở đó con người bị phụ thuộc vào chính quyền, không biết đến chuyện tham gia vào quá trình chính trị; **Thứ ba là** "văn hoá chính trị tham gia" mà ở đó con người tin tưởng rằng họ có thể đóng góp vào hệ thống chính quyền và bị ảnh hưởng bởi chính quyền. Vậy một xã hội dân chủ là một xã hội có các đặc trưng của "văn hoá chính trị tham gia". Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác của Việt Nam đã quy định khá đầy đủ các quyền của công dân tham gia vào hệ thống chính trị nói chung và chính quyền nói riêng. Song việc làm cho người dân hiểu được chính quyền là của họ, do họ và vì họ đồng nghĩa còn là con đường gặp gềnh, khúc khuỷu do năng lực, cách thức và nhiệt huyết vận động quần chúng còn nhiều vấn đề phải bàn. Một trong những vấn đề đó là việc làm cho nhân dân hiểu rõ về Hiến pháp, về chính quyền mà do Hiến pháp hay chính ý chí của nhân dân tạo nên. Nhiều quan niệm phiến diện cho rằng Hiến pháp do Quốc hội làm ra, nên nó được coi như sản phẩm riêng có của Quốc hội. Dù Quốc hội do nhân dân bầu ra và đại diện cho nhân dân, nhưng Quốc hội cũng chỉ là một cấu trúc trong bộ máy nhà nước mà bộ máy đó do ý chí của nhân dân thống nhất biến thành Hiến pháp để tạo dựng nên và kiểm chế các hoạt động của nó.

Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy các công dân được giáo dục để hiểu về quốc hội, về chính quyền từ khi còn rất nhỏ như ở Úc, Thụy Điển, Pháp, Mỹ... Các sự giáo dục này nhằm nâng cao văn hoá chính trị cho toàn xã hội. Ở Mỹ có sự giáo dục và kiểm tra hiểu biết về Hiến pháp Mỹ về chính quyền Mỹ trước khi cho nhập quốc tịch.

Ở Việt Nam, việc ra đời của Hiến pháp 1960 được coi là một sự kiện hết sức trọng đại của lịch sử mà ở đó người dân được tuyên truyền và hiểu biết sâu sắc về Hiến pháp, coi đó là thành tựu lớn của cách mạng và thấy mình có vị trí làm chủ đất nước.

Vậy có thể kết luận việc nhận được sự giáo dục và hiểu biết về Hiến pháp của nhân dân góp phần cải thiện thái độ đối với chính quyền và nâng cao văn hoá chính trị của nhân dân. Các đồng bào dân tộc ít người cần phải được biết rằng chính quyền ở Việt Nam là chính quyền được tạo dựng nên bởi các dân tộc anh em sinh sống trên đất nước Việt Nam và họ có thể tham gia vào các công việc của chính quyền. Điều đó ngày càng giúp cho chính quyền thêm vững mạnh.

III. KIẾN NGHỊ

Qua những nghiên cứu ở trên, chúng tôi thấy:

1- Cần nghiên cứu kỹ hơn về khoa học luật hiến pháp, về khoa học chính trị, về xã hội học, tâm lý học... trước khi xây dựng hoặc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp;

2- Nâng cao hơn nữa văn hoá chính trị thông qua giáo dục, tuyên truyền và để nhân dân tham gia đồng đẳng vào việc xây dựng hoặc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp;

3- Tìm kiếm những người hiểu biết sâu sắc về luật hiến pháp và chính trị học tham gia trực tiếp vào nghiên cứu, soạn thảo Hiến pháp hay sửa đổi, bổ sung Hiến pháp;

4- Sửa đổi cơ bản Hiến pháp 1992, nếu có nhu cầu sửa đổi./.

1. Xem Chủ tịch Quốc hội Nông Đức Mạnh- "Phát biểu tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá IX, nhân dịp kỷ niệm ngày Quốc hội khoá I thông qua Hiến pháp 1946".
2. Xem Lê Đình Chân- "Luật hiến pháp- khuôn mẫu dân chủ"- Tủ sách đại học- Sài gòn- 1975- Tr.28.
3. Xem Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin- "Political Science- A Comparative Introduction"- St. Martin's Press- New York- 1993- P.8.
4. Xem Hilaire Barnett- "Constitutional and Administrative Law"- Lawman (India) Private Limited; Cavendish Publishing Limited- P.1.
5. Xem PGS. PTS. Nguyễn Đăng Dung- "Luật hiến pháp- một ngành luật, một khoa học pháp lý và một môn học" trong "Giáo trình luật hiến pháp của các nước t bản" - Đại học Quốc gia Hà Nội- Khoa luật- NXB Đại học Quốc gia Hà Nội- 1997- Tr.7-14.
6. Xem PGS. PTS. Nguyễn Đăng Dung- đã dẫn- Tr. 11, 12.
7. Xem Hiram Miller Stout- "British Government"- New York- Oxford University Press- 1953- P.19.
8. Xem. PGS. PTS- Nguyễn Đăng Dung- Đã dẫn- Tr.12
9. Xem Hiram Miller Stout- Đã dẫn- Tr. 19.
10. Xem Barry M. Hager- "The Rule of Law- A Lexicon for Policy Maker"- The Mansfield Center for Pacific Affairs- 1999- P. 19.
11. Xem Hilaire Barnett- Đã dẫn- P.3.
12. Xem Andrew Heywood- "Key Concepts in Politics"- Mamillan Study Guides- 2000- P. 29
13. Xem House of Representatives, Japan- "History of Constitutionalism in Japan"- P. 7.
14. Xem Andrrew Heywood- Đã dẫn- P.124.
15. Xem David Beatty- "Constitution Law in Theory and Praticce"- University of Toronto Press- Toronto. Bufalo. London- 1995- P.4,5.
16. Xem Hilaire Barnett- đã dẫn- P.86.
17. Xem Lê Đình Chân- Đã dẫn- Tr. 71.
18. Xem- Barry M. Hager- Đã dẫn- P.19.
19. Xem- Vũ Đình Hoè- "Hiến pháp 1946 của nước Việt Nam: Một mô hình mới- Hiến pháp dân tộc và dân chủ"- trong cuốn "Hiến pháp năm 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt Nam"- NXB Chính trị Quốc gia- Hà Nội- 1998- Tr. 66.
20. Xem Vũ Đình Hoè- Đã dẫn- Tr. 66.
21. Xem Edmund M.A. Kwaw- "The Guide to Legal Analysis, Legal Methodology and Legal Writing"- Emond Montgomery Publication Limited- Canada- 1992- P.6.
22. Trong "Giáo trình luật hiến pháp của các nước t bản"- PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung cho rằng do các quan hệ xã hội mà luật hiến pháp điều chỉnh là rường cột của xã hội và kể cả cơ quan ban hành luật cũng phải tuân thủ Hiến pháp, nên luật hiến pháp làm cơ sở cho các ngành luật khác (Tr. 12)
23. Xem Vũ Văn Mẫu- "Dân luật khái luận"- Sài gòn- 1960- Tr. 85.
24. Xem Barry M. Hager- đã dẫn- P. 19.
25. Xem Hilaire Barnett- Đã dẫn- P. 79.
26. Xem thêm Ngô Huy Công- "Cải cách pháp luật ở Việt Nam: Suy nghĩ về sự cần thiết và một số định hướng cơ bản"- Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 8 (12/2000).
27. Xem Hilaire Barnett- Đã dẫn- P.7.
28. Xem thêm Ngô Huy Công. "Quốc hội và Chính phủ- Một số luận điểm về tổ chức"- Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 1 năm 1999.
29. Xem Hilaire Barnett- Đã dẫn- P. 5,6.
30. Xem David Beatty- Đã dẫn- P. 5,6
31. Xem David Beatty- Đã dẫn- P. 5,6
32. Xem Vũ Đình Hoè- Đã dẫn- Tr.66, 67.
33. Xem Thomas Fleiner- "What are Human Rights?" -- The Federation Press- 1999- P.8.
34. Xem Andrew Heywood- §· dến- P.131.
- ³⁵ - Xem Andrew- Heywood- đã dẫn- P.37.

- ³⁶ - Xem Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin- đã dẫn- P.7; Xem GS. Lê Đình Chân- "Luật hiến pháp và các định chế chính trị- lý thuyết tổng quát về quốc gia, hiến pháp và các chánh thể"- Tủ sách Đại học- Sài gòn- 1971. Tr.44.
- ³⁷ Xem Nguyễn Văn Bông- "Luật hiến pháp và chính trị học"- Sài gòn- 1969- Tr 83-87.
- ³⁸ Xem- Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin- đã dẫn- P.7.
- ³⁹ Xem PTS, Hồ Trọng Hoài- "Khái niệm văn hoá và các đặc trng chủ yếu của yếu tố truyền thống và yếu tố hiện đại"- trong cuốn "Hóng tới một nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc" của Học viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh- Viện thông tin- Hà Nội- 1998- Tr.9-19.
- ⁴⁰ Xem Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin- "Political Science- A Comparative Introduction"- St. Martin' Press- New York- 1992- P.136.
- ⁴¹ Xem "Hóng tới một nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc"- Đã dẫn- Tr.6.

MỘT SỐ MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CƠ BẢN TRÊN THẾ GIỚI

TS. NGUYỄN SỸ DŨNG
*Giám đốc Trung tâm Thông tin
Th viện và Nghiên cứu khoa học, VPQH*

Cải cách bộ máy hành chính nhà nước là một việc làm khó khăn. Nó đòi hỏi không chỉ một ý chí chính trị to lớn, mà còn một sự hiểu biết sâu sắc về cách thức tổ chức và vận hành bộ máy công quyền, trong đó có hệ thống chính quyền địa phương. Để góp phần nhỏ bé vào việc hình thành sự hiểu biết chung đối với lĩnh vực quan trọng này, chúng tôi xin cung cấp một vài thông tin về các mô hình tổ chức chính quyền địa phương cơ bản trên thế giới.

I. CÁC CÁCH THỨC TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Theo tổng kết của Hiệp hội quốc tế các chính quyền địa phương, có 3 cách thức tổ chức chính quyền địa phương. Đó là: Chính quyền địa phương không đại diện (Non-representative local government); Chính quyền địa phương bán đại diện (Quasi-representative local government); Chính quyền địa phương đại diện (Representative local government).

1. Chính quyền địa phương không đại diện là loại chính quyền do cấp trên cử ra. Nét đặc trưng cơ bản nhất của cách tổ chức chính quyền địa phương theo kiểu này là: cơ quan dân cử hoạt động theo chế độ hội nghị và có quyền ban hành quyết định không được thành lập. Chính quyền địa phương không đại diện tồn tại chủ yếu trong thời kỳ phong kiến tập quyền; mọi quyền lực đều thuộc về vua, người được coi là thiên tử, con trời.

Hiện nay, trên thế giới hiện nay vẫn còn một vài nơi chính quyền địa phương được thành lập theo kiểu này. Đó là ở Cô oét và, có lẽ, ở mức độ nào đó, ở Lào.

2. Chính quyền địa phương bán đại diện (Dịch theo tiếng Anh, từ "quasi" trong tiếng Anh nghĩa là "gần nh") là cách tổ chức chính quyền địa phương, theo đó một cơ quan hoạt động theo chế độ hội nghị được thành lập, nhưng cơ quan này chỉ có quyền tư vấn. Hai nét đặc trưng cần lưu ý ở đây là: (1). Cơ quan hoạt động theo chế độ hội nghị không do dân bầu; (2). Cơ quan này không có quyền quyết định.

Ví dụ, trong thời kỳ trung cổ các thành phố Giéc-manh giành được quyền tự quản thông qua thành lập cơ quan bán đại diện gọi là "Rat" để làm chức năng tư vấn.

3. Chính quyền địa phương đại diện là hình thức tổ chức chính quyền địa phương có cơ quan đại diện do dân bầu ra. Nét đặc trưng quan trọng nhất của cơ quan này là làm việc theo chế độ hội nghị và có quyền ban hành các quyết định.

Hiện nay, chính quyền địa phương tổ chức theo hình thức 1 và 2 gần nh đã biến mất trên thế giới. Các nước càng phát triển thì càng có một hệ thống chính quyền địa phương mang tính chất đại diện cao. Việc cải cách hành chính của ta, có lẽ, cũng cần chú ý tới xu thế này của thế giới.

II. CÁC MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CƠ BẢN

Theo ông Samuel Humes IV, nhà nghiên cứu hàng đầu về chính quyền địa phương, trên thế giới có 4 mô hình tổ chức chính quyền địa phương cơ bản. Đó là mô hình Anh (British model), mô hình Pháp (French model), mô hình Đức (Germanic model) và mô hình Xô viết (Soviet model).

Mô hình Anh được áp dụng ở Anh, sau đó ở Mỹ, Canada, Úc, Niu Di-lân và các nước khác đây là thuộc địa của Anh. Như vậy, đây là mô hình này áp dụng rộng rãi trên thế giới.

1- Mô hình Pháp, được áp dụng ở Pháp, một số nước Nam Âu chẳng hạn như Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Ý và nhiều nước ở châu Mỹ-Latinh. Điều thú vị là Thái Lan- một nước rất gần Việt Nam ta, áp dụng mô hình này. Mặc dù, trước đây, Thái Lan không phải là thuộc địa của Pháp.

2- Mô hình Đức được áp dụng ở Đức, các nước Bắc Âu. Ngoài ra, mô hình này còn được áp dụng ở Nhật.

3- Mô hình Xô viết đã được áp dụng ở Liên Xô cũ và các nước Đông Âu trước đây. Ngày nay, mô hình này được áp dụng ở Việt Nam, Trung Quốc, Cuba và một số nước Châu Phi.

Bốn mô hình nói trên là cơ sở cho việc tổ chức chính quyền địa phương ở nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, chúng được áp dụng rất khác nhau ở các nước khác nhau. Ví dụ, Mỹ áp dụng mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Anh, nhưng nếu các chức vụ đứng đầu hành pháp của Anh (muốn chỉ chức danh Mayor) do hội đồng bầu, thì ở Mỹ- do dân bầu. Truyền thống văn hoá, điều kiện lịch sử của mỗi nước ảnh hưởng rất lớn tới cách thức tổ chức hệ thống chính quyền địa phương. Ngoài ra, hiện nay tất cả các nước đều coi cải cách hành chính, trong đó việc cải cách hệ thống chính quyền địa phương là một nhiệm vụ trọng tâm. Điều này khẳng định rằng chúng ta đang sống trong một thế giới cha hoàn hảo. Và không tồn tại một mô hình tổ chức chính quyền địa phương tuyệt đối lý tưởng. Mọi mô hình đều có những ưu điểm và những hạn chế, đều có những vấn đề phải khắc phục để theo kịp với những biến đổi của thời đại.

Đây đây là sự phân tích ở mức độ sơ lược và khái quát nhất về đặc điểm của từng mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

III. MÔ HÌNH ANH: ĐIỀU CHỈNH THEO CHỨC NĂNG (FUNCTIONAL REGULATION)

Xin bắt đầu từ mô hình Anh. Đây là một mô hình rất đặc biệt. Tính chất đặc biệt của mô hình này thể hiện ở những điểm sau đây:

1. Tính độc lập của hệ thống chính quyền địa phương.

Mối quan hệ lỏng lẻo và sự phân cách giữa các cấp chính quyền là nét đặc trưng cơ bản nhất của mô hình Anh. Theo mô hình này, trung ương không phải là cơ quan quản lý cấp trên của địa phương và không điều khiển địa phương. Các cấp chính quyền địa phương cũng độc lập với nhau. Các đơn vị hành chính-lãnh thổ của Anh được gọi là "county", "borough" và "district". Cả nước có 146 "county", 318 "borough" và 998 "district". Không một đơn vị hành chính lãnh thổ nào trong số này là cấp trực thuộc cả. Chúng hành động theo chức năng, chứ không theo mệnh lệnh hành chính. Chính vì thế ở các nước theo mô hình Anh người ta không thành lập bộ nội vụ (tương đương với Ban tổ chức cán bộ Chính phủ ở ta) để quản lý và điều phối hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương. Một số hoạt động điều phối ở Anh thông do Bộ môi trường thực hiện.

2. Tính toàn năng của hội đồng.

Chính quyền địa phương ở các nước theo mô hình Anh chính là hội đồng do cử tri bầu ra. Với một mô hình mà nhiều người cho rằng Ủy ban nhân dân đang áp đảo Hội đồng nhân dân như ở ta, thật khó tưởng tượng được rằng có thể tổ chức hệ thống chính quyền địa phương mà không cần đến các cơ quan "mang tính chất" Ủy ban nhân dân. Thế nhưng ở các nước theo mô hình Anh, hội đồng địa phương vừa làm cả chức năng của Hội đồng nhân dân lẫn chức năng của Ủy ban nhân dân.

Các hội đồng địa phương ở Anh thông thường thành lập rất nhiều các ban của mình để quản lý và điều hành công việc. Chính vì vậy mà có học giả gọi chính quyền địa phương ở nước này là "nhà nóc của các ban" hay "điều hành bằng các ban". Các uỷ ban xem xét mọi vấn đề của địa phương và đưa ra các kiến nghị để hội đồng thông qua thành quyết định. Chủ nhiệm các ban là những người thực sự có quyền. Một số sở và phòng chuyên môn cũng được thành lập, nhưng chúng đều trực thuộc hội đồng.

Người có vai trò gần giống với Chủ tịch Uỷ ban nhân dân ở ta là lãnh tụ của đảng đa số ở trong hội đồng. Do có đa số và cử được người nắm giữ nhiều ban, lãnh tụ đảng đa số có vai trò giống như thị trưởng ở các nước khác nhưng yếu hơn nhiều.

IV. MÔ HÌNH PHÁP: SONG TRÙNG GIÁM SÁT (DUAL SUPERVISION)

Mô hình của Pháp là mô hình mà trung ương có một vai trò rất lớn. Mô hình này còn được gọi là song trùng giám sát: Bộ nội vụ giám sát về mặt hành chính; các bộ chuyên môn giám sát về mặt kỹ thuật.

Mô hình này được kế thừa từ cách cai trị của đế chế La Mã cổ đại, khi người La Mã xâm chiếm những lãnh thổ rộng lớn và cử các đại diện của chính quyền trung ương xuống địa phương để cai quản. Những nét đặc trưng cơ bản của mô hình này là:

1. Đại diện của chính quyền trung ương ở các cấp của địa phương.

Tất cả các cấp chính quyền địa phương trên cấp xã đều có cơ quan đại diện của trung ương ở bên cạnh gọi là prefecture do Bộ nội vụ thành lập và điều hành. Ở đơn vị hành chính mang tính chất liên xã (arrondissement) không có chính quyền địa phương mà chỉ có cơ quan đại diện của trung ương để điều phối công việc giữa các xã.

Đây là một mô hình tổ chức chính quyền địa phương có cấu trúc rất phức tạp. Nếu quy về hệ thống của Việt Nam ta thì các cấp chính quyền đều có Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân và có đại diện chính phủ từ trên xuống dưới.

2. Sự song trùng giám sát.

Các cấp chính quyền địa phương đều bị song trùng giám sát. Đại diện của Bộ nội vụ giám sát về mặt hành chính, đại diện của các Bộ khác giám sát về mặt chuyên môn. Các dịch vụ ở địa phương cơ bản do các Bộ cung cấp. Các Bộ trung ương có các văn phòng, các cơ quan đại diện từ trên xuống dưới để làm các nhiệm vụ này. Chính quyền địa phương có ít chức năng hơn so với mô hình Anh.

Chính quyền tại địa phương ở Pháp cũng được phân cấp thành các cấp sau đây : Region, Department, arrondissement, Commune. Mỗi cấp chính quyền địa phương đầy đủ đều có hội đồng do cử tri bầu và cơ quan chấp hành.

Qua nghiên cứu hệ thống chính quyền của Pháp có thể thấy rằng hệ thống này rất phức tạp, rất chồng chéo về chức năng. Nhưng hệ thống này mặc nhiên có quyền tồn tại vì người dân Pháp chấp nhận nó. Công chức của Pháp được đào tạo rất cơ bản để cung cấp dịch vụ cho dân.

V. MÔ HÌNH ĐỨC: PHỤ THUỘC LÃNH THỔ (AREA SUBSIDIARIZATION)

Đây là mô hình mà chính quyền liên bang phụ thuộc vào chính quyền bang, chính quyền bang phụ thuộc vào chính quyền địa phương trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ cho dân.

Điểm đặc trưng nhất của mô hình của Đức là tính phân quyền. Đây là hệ thống quyền lực được phân theo nguyên tắc: cái gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt hơn. Vấn đề quan trọng trong hệ thống của Đức là ở đây phân rất rõ trách nhiệm

của từng cấp, cấp này làm thì cấp kia không làm. Và nh vậy thì quyền của mỗi cấp mang tính chủ động và độc phân cấp; đồng thời độc phân nhiệm vụ thì cũng độc phân ngân sách, tức là cấp đó sẽ có nguồn thu bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ của mình.

Mô hình của Đức, cũng giống nh của Pháp, có 5 cấp, trong đó một cấp không có cơ quan đại diện gọi là Regierungsbezirke. Ở Đức có liên bang, dưới liên bang có bang, dưới bang có Regierungsbezirke, dưới đó là Krise và tiếp theo là Gemeinde (xã).

VI. MÔ HÌNH XÔ VIẾT: SONG TRÙNG TRỰC THUỘC (DUAL SUBORDINATION)

Mô hình Xô Viết có một đặc trng rất nổi bật là đã có cấp chính quyền thì phải có Hội đồng nhân dân. Ở mô hình này không có sự phân chia theo cấp mà tất cả các cấp chính quyền là bộ phận cấu thành của hệ thống nhà nước thống nhất. Theo mô hình Xô Viết cũng có ngân sách địa phương nhng ngân sách địa phương độc đa lên duyệt trong ngân sách của cả nước.

Nguyên tắc của hệ thống này là song trùng trực thuộc. Các cơ quan nhà nước trực thuộc các cơ quan cấp trên theo chiều dọc và trực thuộc Ủy ban nhân dân theo chiều ngang.

Trong hệ thống này, các cơ quan Xô viết (HĐND) được coi là cơ quan quyền lực, nhng quyền lực thực tế thông nằm trong tay các Ủy ban chấp hành. Chức năng thực tế của các Xô viết thông là:

- Phê chuẩn các quyết định mà Ủy ban chấp hành (Ủy ban nhân dân) chuẩn bị;
- Bảo đảm ủng hộ của người dân đối với các chính sách để nhân dân tích cực tham gia.

Trong mô hình này, sự lãnh đạo của Đảng rất quan trọng. Từ "executive" trong tiếng Anh có nghĩa là người đứng đầu, thì theo mô hình Xô viết, executive chính là Bí th Đảng cùng với ông Chủ tịch Ủy ban. Trong hệ thống của Liên Xô thậm chí người ta không bầu ra Chủ tịch Xô viết mà ở mỗi cuộc họp của Xô viết- lại bầu ra một người chủ tọa và người đó thông là Chủ tịch Ủy ban chấp hành. Chính vì vậy trong hệ thống của Việt Nam (theo mô hình Xô viết) một thời gian dài Chủ tịch Ủy ban nhân dân kiêm luôn Chủ tịch hội đồng nhân dân (Trong quá trình đổi mới, chúng ta đã sáng tạo ra chế định Thông trực Hội đồng nhân dân và bầu chủ tịch HĐND).

Một đặc điểm nữa là Ủy ban chấp hành thực có cơ cấu của Đảng và người đứng đầu các cơ quan trực thuộc theo ngành dọc. Chẳng hạn nh ông Giám đốc Sở tài chính bao giờ cũng nằm trong cơ cấu Ủy ban và ông đó phải nghe 2 lệnh (của Ủy ban và của Bộ Tài chính). Nh vậy khi Ủy ban bàn vấn đề gì thì đã có sự thống nhất cả của Bộ Tài chính và cả của Ủy ban. Nhiều người cho rằng theo mô hình này, thì các Xô viết mang nặng tính hình thức.

VII. KẾT LUẬN

Các mô hình độc trình bày tóm lược ở phần trên cho thấy cách thức tổ chức chính quyền địa phương là rất đa dạng, phong phú. Mỗi cách thức đều có những ưu điểm và những hạn chế nhất định. Trong quá trình cải cách bộ máy hành chính- nhà nước cần tránh cách nhìn nhận một chiều và những định kiến không đáng có đối với một mô hình, cũng nh một cơ quan cụ thể của hệ thống chính quyền địa phương.

QUYỀN T PHÁP TRONG MỐI QUAN HỆ VỚI CÁC QUYỀN LẬP PHÁP, QUYỀN HÀNH PHÁP THEO NGUYÊN TẮC PHÂN CHIA QUYỀN LỰC

ThS. NGUYỄN THỊ HẠNH
Bộ T pháp

Cùng với sự phát triển của hiến pháp, là sự xuất hiện các tuyên ngôn về chủ quyền của nhân dân, về chế độ đại nghị, về các quyền và tự do của công dân. Thuyết "phân chia quyền lực" đã được phổ biến rộng rãi cùng với khẩu hiệu lập hiến của giai cấp tư sản. Phân chia quyền lực là một điều kiện tất yếu của quá trình dân chủ hoá đời sống chính trị trong xã hội tư sản. Mặc dù các hiến pháp tư sản thể hiện với những biến dạng khác nhau của nguyên tắc "tam quyền phân lập", bên cạnh các quyền lập pháp, hành pháp, các nhà tư sản vẫn xem quyền t pháp là một điều kiện hết sức quan trọng của sự cân bằng quyền lực trong hệ thống dân chủ.

1. Sự ra đời của nguyên tắc phân chia quyền lực.

Nguyên tắc phân chia quyền lực có nguồn gốc lịch sử từ nước Anh. Nó dần dần được phát triển ở Mỹ và Pháp, được J.Locke và S.L.Montesquieu thể hiện thành học thuyết. Nguyên tắc này được xem như nguyên tắc tổ chức quyền lực trong các Hiến pháp của nhà tư sản tự do. Ngày nay, nguyên tắc phân chia quyền lực được thể hiện trong các Hiến pháp không còn giống với ý nghĩa gốc của nó, thậm chí nguyên tắc này còn trở thành tiêu chuẩn để phân loại các chế độ chính trị.

Lịch sử lập hiến của nước Anh cho thấy trong nước này đã có sự nghiên cứu khá lâu về hạn chế các quyền lực của hoàng gia. Sự phân chia quyền lực được hình thành ngay từ cuối thế kỷ XVII, năm 1689 ở Anh và là kết quả của sự phát triển xã hội vào thế kỷ XI-XII. Vào thế kỷ XIV, Nghị viện Anh ra đời với hai viện. Thế kỷ XV, Đại hội đồng trở thành Hạ nghị viện mà quyền lực của nó vào thời kỳ này rất quan trọng, nhất là trong việc tham gia vào quyền lực lập pháp. Tuy nhiên, việc phân chia các chức năng còn chưa rõ nét. Nhà vua chia sẻ quyền lập pháp với 2 viện nhưng nhà vua cũng có thể ban hành các mệnh lệnh của hoàng gia, đình chỉ việc thi hành và cấm áp dụng các đạo luật. Cuộc cách mạng thứ hai năm 1688 đã đánh dấu sự chiến thắng của Nghị viện; các quyền lực của nhà vua từ đó bị hạn chế, nhà vua không thể đình chỉ việc áp dụng các đạo luật mà không có sự thoả thuận của Nghị viện hoặc thoả thuận với quân đội thờng trực. Tập quán để Nghị viện tham gia vào quyền lập pháp đã tạo cho quyền lập pháp trở thành quyền tuyệt đối của Nghị viện.

Nh vậy, ngay cuối thế kỷ XVII, nước Anh đã có một chế độ lập hiến với sự phân quyền giữa quyền lập pháp và hành pháp. Chế độ nghị viện chỉ ra đời tại Anh vào thế kỷ XVIII sau khi hình thành một tập quán mà theo tập quán đó, Chính phủ phải được đa số nghị viện ủng hộ.

Nguyên tắc phân chia quyền lực được John Locke, nhà triết học người Anh sáng lập vào cuối thế kỷ XVIII và vào thế kỷ XVIII được Montesquieu hệ thống hoá thành học thuyết. Người ta gọi ông là cha đẻ của nguyên tắc phân chia quyền lực bởi ông đã sắp xếp các ý tưởng trong mối quan hệ về không gian- thời gian. Dựa trên nguyên tắc truyền thống của Aristote, Cicéron, St. Thomas d'Aquin, Montesquieu bác bỏ chủ nghĩa độc tài, chủ nghĩa chuyên chế. Ông đã khẳng định lần nữa tư tưởng phân chia quyền lực, dù rằng ông chưa bao giờ trực tiếp nói đến từ này. Trong cuốn "Tinh thần pháp luật" (L'esprit des lois), Montesquieu cho rằng "các đạo luật tạo nên tự do chính trị trong mối quan hệ với hiến pháp". Khi trình bày học thuyết, ông đã đi từ quan điểm về con người và cho rằng "bất cứ ai có được quyền lực đều có thể lạm dụng nó". Theo ông, việc tôn tại 3 quyền là cần thiết, trong đó mỗi quyền phải được tách biệt và được giao cho các cơ quan độc lập với hai quyền còn lại (nguyên tắc không kiêm nhiệm). Bởi vì, theo Montesquieu "mọi thứ sẽ mất đi nếu chính một người hay một tập

đoàn các quý tộc hay dân thông thực hiện cả ba quyền: quyền làm luật, quyền thực hiện các văn bản và quyền xét xử các tội phạm hay các vụ tranh chấp giữa các cá nhân. Ông cho rằng *"Khi quyền lập pháp độc sát nhập với quyền hành pháp và tập trung vào trong tay một người hay một tập đoàn, thì sẽ không có tự do, bởi vì người ta sợ rằng chính Nhà vua hay nghị viện ấy sẽ làm những đạo luật độc đoán để thi hành một cách độc đoán"* và *"sẽ không có tự do nếu quyền xét xử độc sát nhập vào quyền lập pháp và quyền hành pháp. Nếu quyền xét xử độc sát nhập vào quyền lập pháp, thì sẽ không có tự do. Nếu quyền xét xử độc sát nhập vào quyền hành pháp thì thẩm phán sẽ trở thành những kẻ áp bức"*.

Do đó, mỗi quyền đều phải có khả năng chế ớc lẫn nhau, có những lợi thế nhất định để có thể "ngăn chặn" các quyền khác ("le pouvoir arrête le pouvoir") cũng nh tự ràng buộc, tự trói buộc. Nguyên tắc tam quyền phân lập nhằm ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực trong khi giao cho thực hiện quyền lực không phải là một cơ quan duy nhất mà là nhiều cơ quan, mỗi cơ quan chịu trách nhiệm về một chức năng khác nhau và để chúng có thể đối trọng lẫn nhau. Thực hiện nguyên tắc phân quyền trong thực tế có thể là cứng nhắc (sự độc lập của các cơ quan quyền lực, đặc trng cho chế độ tổng thống) hoặc mềm dẻo (sự phối hợp giữa các cơ quan quyền lực, đặc trng cho chế độ nghị viện). Trên thực tiễn, cách tổ chức nhà nớc của các nớc trên thế giới dù có hay không ghi nhận học thuyết phân chia quyền lực, đều đề cập đến các vấn đề cơ bản: sự phân công quyền lực, cách tổ chức các quyền đó. Các nhà nớc t sản đều theo nguyên tắc phân lập các quyền. Nguyên tắc này đợc thể hiện với mức độ và hình thức tổ chức nhà nớc khác nhau ở mỗi nớc. Tuy nhiên, cha có một nhà nớc nào thực hiện đúng nguyên tắc phân quyền theo nh lý thuyết mà áp dụng linh hoạt cho phù hợp với tình hình của nớc mình, điển hình cho sự áp dụng linh hoạt đó là Pháp và Mỹ. Ở nớc ta, theo nguyên tắc nhà nớc thống nhất quyền lực, không phân lập mà phân công hợp lý, phối hợp chặt chẽ giữa các quyền lập pháp, hành pháp, t pháp. Mỗi quyền phát huy hiệu lực của mình, không xâm phạm quyền khác hoặc bị xâm phạm bởi quyền khác.

2. Hoạt động độc lập của cơ quan t pháp - cơ quan xét xử

Nguyên tắc phân quyền cũng đợc hiểu là cấm các cơ quan có thẩm quyền xét xử xâm phạm vào các lĩnh vực của cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp và công nhận sự độc lập của cơ quan t pháp đối với các quyền lực chính trị. Quyền t pháp do cơ quan toà án, công tố thực hiện. Toà án là cơ quan xét xử của quyền lực nhà nớc. Trong bộ máy nhà nớc, chỉ có toà án mới thực hiện việc xét xử, toà án không đợc phép thực hiện các chức năng của cơ quan lập pháp và hành pháp. Khi xét xử, thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, không phụ thuộc vào cơ quan hành chính cũng không phụ thuộc vào cơ quan toà án cấp trên của mình.

Quyền xét xử độc lập là đặc trng của nền t pháp các nhà nớc hiện đại. Theo các học giả phương Tây, phơng án tối u nhằm đạt đợc những điều kiện ấy là bổ nhiệm thẩm phán suốt đời hoặc ít ra là trong một khoảng thời gian tong đối dài, trả lương cao. Hiến pháp Mỹ năm 1787 quy định tại Điều 3 về cơ quan t pháp, trao quyền t pháp cho Tối cao Pháp viện và các toà án cấp dưới. Các thẩm phán đợc bổ nhiệm suốt đời và đợc hưởng một khoản lương không bao giờ bị sút giảm trong suốt thời kỳ tại chức. Hệ thống toà án Mỹ bao gồm 2 hệ thống toà án: toà án liên bang và toà án các bang. Các thẩm phán liên bang thuộc vào hàng quan chức liên bang có tiền lương cao nhất và cũng rất có uy tín xã hội và nghề nghiệp. Do vậy, tính độc lập của họ cũng đợc bảo đảm. Hệ thống t pháp Mỹ còn thể hiện sức mạnh của nó qua những bản án nghiêm khắc và sự độc lập của nó đối với quyền lực chính trị. Tuy nhiên, nếu nh Tối cao Pháp viện Mỹ có thể phán xét tính hợp hiến của các đạo luật khi có một công dân khiếu kiện, có thể tuyên bố một đạo luật là vi hiến và làm vô hiệu hoá luật, ngược lại, Quốc hội có thể biểu quyết những đạo luật nhằm hạn chế quyền xét xử của Toà án. Ở Pháp, cơ quan t pháp không phải là cơ quan quyền lực (pouvoir) về mặt "chính trị", Hiến pháp quy định sự độc lập của cơ quan t pháp để đảm bảo chủ quyền của các quyết định cũng nh sự độc lập của quy chế thẩm phán. Nguyên tắc độc lập của cơ quan t pháp là nguyên tắc hiến định và là cơ sở bảo đảm chủ quyền của cơ quan này đối với các quyết định của mình. Điều này đợc đặc biệt ghi nhận bởi Hội đồng bảo hiến (quyết định 80 -119 ngày 22 tháng 7 năm 1980 của Hội đồng bảo hiến). Cơ quan lập pháp cũng nh

chính phủ không thể lấn áp chức năng của cơ quan t pháp, không thể kiểm duyệt hoặc thay thế các quyết định của cơ quan t pháp. Hiến pháp liên bang Nga năm 1993 ghi nhận nguyên tắc phân chia quyền lực trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, theo đó chính quyền nhà nước liên bang Nga được phân chia thành các quyền lập pháp, hành pháp, t pháp. Các cơ quan này hoạt động độc lập và nguyên tắc phân chia quyền lực được coi là cơ sở bảo đảm tính dân chủ của chế độ nhà nước Nga, nhằm hạn chế sự độc quyền và độc tài, đồng thời đạt tính hiệu quả trong quản lý nhà nước và ngăn ngừa những quyết định sai lầm trong đời sống quốc gia.

Đảm bảo sự độc lập của các quyết định của cơ quan xét xử là cần thiết nhng sẽ là cha đủ nếu hoạt động của thẩm phán không được đảm bảo quyền độc lập đối với các quyền lực khác. Cơ chế bảo đảm cho hoạt động độc lập của thẩm phán được thực hiện khác nhau trong mỗi nước, nhng nhìn chung, các nước thông quy định chế độ bổ nhiệm suốt đời đối với thẩm phán và quy định cho phép họ được hưởng một mức lương khá cao so với các công chức nhà nước. Ở Mỹ, các thẩm phán đều do Tổng thống liên bang hoặc thống đốc các bang bổ nhiệm. Để bảo đảm cho hoạt động độc lập của thẩm phán, nhiệm kỳ của thẩm phán được quy định là nhiệm kỳ suốt đời nếu họ không sai phạm trong công việc, và họ được hưởng một khoản lương khá cao trong suốt thời kỳ tại chức. Hiến pháp Nhật bản cũng quy định các thẩm phán được hưởng một khoản lương không bị giảm sút trong suốt nhiệm kỳ. Hiến pháp Đức (23/5/1949) Điều 97 quy định thẩm phán xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Cơ quan lập pháp chỉ quy định giới hạn tuổi về hưu của các thẩm phán được bổ nhiệm suốt đời; trường hợp thẩm phán phải điều động do thay đổi trụ sở hoặc điều đến một toà án khác, thẩm phán được hưởng nguyên lương.

Việc xét xử của toà án không chỉ bao hàm các hoạt động thi hành luật mà còn xem xét cả những hoạt động ban hành văn bản pháp luật. Hoạt động độc lập chỉ tuân theo pháp luật của các thẩm phán nhằm mục đích bảo đảm quyền con người của mọi công dân, quyền bình đẳng của con người trước pháp luật, tránh mọi sự lạm dụng quyền lực của các thẩm phán đồng thời để cho chính thẩm phán tránh được mọi áp lực từ phía các quan chức nhà nước. Tuy vậy, có không ít nước quy định áp dụng thủ tục tố tụng ưu tiên đối với các quan chức cao cấp phạm tội hình sự và quy định này cũng khác nhau trong mỗi nước. Nếu nh ở Đức, các quan chức cao cấp khi vi phạm pháp luật cũng bị xét xử nh những công dân bình thường thì ở Anh, các quan chức cao cấp chỉ chịu trách nhiệm trước nghị viện chứ không chịu xét xử ở bất kỳ toà án nào, hoặc ở Tây Ban Nha, các bộ trưởng và hàm tống đơng nếu bị mắc các tội hình sự, họ không bị xét xử ở một toà án bình thường mà chỉ bị xét xử ở một toà án dành riêng cho các quan chức cao cấp gọi là Toà án đặc biệt.

Hầu hết các nhà nước t sản duy trì toà án hiến pháp với tên gọi khác nhau và việc duy trì đó có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong cơ chế kiểm chế và đối trọng lẫn nhau giữa ba quyền lập pháp, hành pháp, t pháp, bảo đảm sự cân bằng quyền lực. Chế độ kiểm tra tính hợp hiến của đạo luật được đặt ra để bảo vệ các quyền lợi và tự do công dân, để bảo vệ họ trước sự lạm quyền của nhà lập pháp không cho cơ quan lập pháp xâm phạm tới những quyền và tự do cá nhân mà Hiến pháp đã thừa nhận. Kiểm tra tính hợp hiến cũng nhằm đảm bảo thẩm quyền của các cơ quan công quyền nh hành pháp, lập pháp; duy trì nguyên tắc phân quyền hay phân chia chức năng, nhiệm vụ mà Hiến pháp đã thiết lập. Thẩm phán của toà án hiến pháp thông do Tổng thống bổ nhiệm. Toà án Hiến pháp Cộng hoà Séc được xây dựng theo mô hình của Toà án Hiến pháp của Đức, có quyền huỷ bỏ cả văn bản luật của Quốc hội nếu văn bản đó trái với Hiến pháp. Nếu theo mô hình của Hội đồng Bảo hiến của Cộng hoà Pháp thì Hội đồng Bảo hiến chỉ có quyền kiến nghị với Quốc hội để Quốc hội tự mình huỷ bỏ hoặc sửa đổi những văn bản pháp luật do mình ban hành trái với Hiến pháp. Hội đồng Bảo hiến có chức năng bảo vệ Hiến pháp, xem xét tính hợp hiến của các văn bản pháp luật của Quốc hội và Chính phủ; giải quyết các xung đột về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước, xem xét tổ chức và hoạt động của các đảng phái chính trị có phù hợp với Hiến pháp không, xem xét và giải quyết các khiếu nại của nhân dân, của cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội về việc xét xử của toà án vi phạm Hiến pháp và quyền lợi cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp.

Cho đến nay, sự độc lập của cơ quan t pháp trực cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp không còn gây nhiều tranh cãi song việc thực hiện nhằm bảo đảm hoạt động độc lập xét xử của các thẩm phán còn gặp rất nhiều khó khăn trong thực tiễn hoạt động xét xử./.

QUYỀN LỰC CỦA QUỐC HỘI VÀ VẤN ĐỀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP

PHẠM VĂN HÙNG
*Phó Vụ trưởng Vụ pháp luật-
Văn phòng Quốc hội*

1- Khái niệm quyền lực

Trong lịch sử tổng của nhân loại, quyền lực là vấn đề được đề cập rất sớm. Trong các truyền thuyết thần thoại, tôn giáo, các nhà thần học đã xây dựng nên những nhân vật thần thánh có quyền lực siêu phàm, có khả năng tạo hóa ra con người và chi phối mọi hoạt động tự nhiên- xã hội.

Nhiều tác phẩm của các nhà triết học thời cổ đại bàn luận về vấn đề quyền lực. Aristot (384- 322 trước công nguyên) người mà theo C.Mác là "nhà tư tưởng vĩ đại nhất thời cổ đại" đã viết tác phẩm "Chính trị Aten" trong đó đã trình bày những đặc điểm cơ bản của quyền lực. Theo ông, quyền lực không chỉ là cái vốn có của mọi sự vật biết cảm giác, mà của cả giới tự nhiên vô cơ. Từ đó đến nay, con người tiếp tục bàn luận về vấn đề quyền lực song chưa có định nghĩa nào thực sự khoa học được mọi người chấp nhận.

Nhà nghiên cứu chính trị người Mỹ Robert Dahl cho rằng "quyền lực là khả năng bắt buộc mọi người phải làm cái gì đó mà họ không thể làm khác được"¹.

Max Weber (1864- 1920), nhà xã hội học nổi tiếng của Đức quan niệm quyền lực là "khả năng mà một kẻ hành động trong mối quan hệ xã hội có một vị trí để thực hiện ý chí mong muốn của mình bất chấp sự chống đối"².

Từ điển Hán- Việt của tác giả Đào Duy Anh giải thích quyền lực là "cái sức mạnh có thể cưỡng chế người ta phải phục tùng mình"³.

Các tác giả của cuốn Bách khoa triết học Xô Viết cho rằng quyền lực là khả năng thực hiện ý chí của mình có tác động đến hành vi, phẩm hạnh của người khác nhờ một phong tiện nào đó như uy tín, quyền hành, nhà nóc, sức mạnh...⁴

Một phạm trù khác có liên quan chặt chẽ tới khái niệm quyền lực là vấn đề quyền uy. Trong tác phẩm bàn về quyền uy, Ăng Ghê quan niệm "quyền uy nói ở đây có nghĩa là ý chí của người khác mà người ta buộc chúng ta phải tiếp thu. Mặt khác quyền uy lấy sự phục tùng làm tiền đề"⁵.

Hầu hết các tác giả kể trên khi nói tới quyền lực là nói tới sức mạnh. Tóm lại, chúng ta có thể hiểu quyền lực là khả năng áp đặt ý chí của mình với người khác, tác động đến khả năng động viên các nguồn lực để đạt được mục đích của mình.

2. Bản chất quyền lực của Quốc hội.

Điều 83 Hiến pháp năm 1992 quy định Quốc hội không chỉ là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân mà còn là cơ quan quyền lực nhà nóc cao nhất của nóc Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Vậy bản chất quyền lực của Quốc hội là gì? Trở lại với vấn đề quyền lực thì có nhiều tác giả đã phân loại quyền lực thành nhiều dạng khác nhau.

Các nhà xã hội học quan niệm quyền lực bao gồm các loại nh: cưỡng bức, uy quyền, quyền lực tuyệt đối, quyền lực quân chủ, quyền lực thiểu số, quyền lực dân chủ⁶.

Nhà Tương lai học nổi tiếng người Mỹ Alvin Toffler phân loại quyền lực theo nguồn gốc sinh ra nó và cho rằng quyền lực gồm có quyền lực bạo lực, quyền lực của cải và quyền lực tri thức⁷.

Đối một góc độ khác, Max Weber đã phân tích trong các tổ chức hiện đại có ba dạng quyền lực tri thức:

- Quyền lực phép màu;
- Quyền lực truyền thống;
- Quyền lực hợp pháp, hợp lý.

Mỗi loại quyền lực kể trên được xác lập theo những phương thức khác nhau làm cho người bị trị có thể thấy được sự chấp nhận không bạo lực vì họ tin vào tính chính đáng của nó. Tính chính đáng của quyền lực phép màu dựa trên niềm tin vào khả năng siêu nhiên hay khác thường của kẻ thống trị. Tính chính đáng của quyền lực truyền thống lu ý đến tính kế thừa của một đời hỏi thống trị cũ; và tính chính đáng của quyền lực hợp pháp- quan liêu được xác lập khi mọi yêu cầu việc thực thi quyền lực phải dựa trên việc áp dụng thích hợp các quy chế đã được quy định rõ ràng.

Nh vậy, tùy theo quan điểm nghiên cứu, cách tiếp cận và mục đích nghiên cứu mà tác giả có những quan niệm khác nhau về nguồn gốc quyền lực. Mỗi quan niệm có những yếu tố hợp lý và không hợp lý. Chẳng hạn, nghiên cứu kỹ quan điểm của Alvin Toffler chúng ta sẽ nhận thấy tính chất siêu hình và thâm ý chính trị của tác giả. Bàn về quyền lực bạo lực, Alvin Toffler chủ yếu đi khai thác mặt trái của nó và cho rằng quyền lực bạo lực là loại quyền lực kém phẩm chất nhất. Ông quan niệm rằng quyền lực của cải có giá trị bậc trung bình và quyền lực trí tuệ có phẩm chất cao nhất. Alvin Toffler không thấy được vai trò có tính cách mạng của bạo lực nhằm lật đổ quyền lực chính trị của giai cấp thống trị đã lỗi thời để xác lập quyền lực chính trị của lực lượng cách mạng trong những thời kỳ lịch sử nhất định. Ông cũng không thấy rằng, trong xã hội có đối kháng giai cấp, giai cấp nào nắm được hầu hết t liệu sản xuất trong tay sẽ là giai cấp nắm toàn bộ quyền lực cơ bản trong xã hội, từ quyền lực kinh tế đến quyền lực chính trị, quyền lực t tổng và tinh thần.

Quan điểm của Alvin Toffler chỉ biết phê phán mặt tiêu cực của quyền lực bạo lực rất giống quan điểm của Duy Rinh đã bị Ăng Ghen bác bỏ trong tác phẩm Chống Duy Rinh⁸.

Từ sự phức tạp về vấn đề quyền lực nh đã trình bày ở trên, có thể thấy rằng để xác định đúng tính chất quyền lực của Quốc hội với t cách là quyền lực của một thiết chế Nhà nớc thì không thể không tiếp cận vấn đề này bằng phương pháp luận của chính trị học Mác-Lê nin, theo đó quyền lực trong xã hội có cấu trúc phức tạp, được tạo thành từ nhiều loại khác nhau. Trong đó đáng chú ý nhất là quyền lực xã hội và trong xã hội có giai cấp là quyền lực chính trị.

Quyền lực xã hội thể hiện ý chí chung, nhờ đó xã hội có được tổ chức và trật tự. Loại quyền lực này xuất phát từ sự cần thiết phải có quản lý hoạt động chung của tập thể, của cộng đồng làm cơ sở xã hội là cái vốn có của mọi xã hội. Quyền lực này không mang tính giai cấp.

Quyền lực chính trị là quyền lực của một hay của liên minh giai cấp, tập đoàn xã hội, là khả năng của một giai cấp thực hiện lợi ích khách quan của mình. Trong tác phẩm "Tuyên ngôn của Đảng cộng sản", Mác và Ăng Ghen quan niệm: "quyền lực chính trị theo đúng nghĩa đen của nó là bạo lực có tổ chức của một giai cấp để trấn áp giai cấp khác"⁹. Thực ra quyền lực chính trị không phải lúc nào cũng bị giai cấp thống trị sử dụng một cách tiêu cực mà trong những điều kiện nhất định nó còn là một động lực cách mạng. Mác cũng khẳng định: "Bạo lực là bà đỡ của một xã hội cũ đang thai nghén một chế độ mới. Bản thân bạo lực là một tiềm lực kinh tế"¹⁰.

Là một bộ phận của quyền lực xã hội, quyền lực chính trị bao giờ cũng mang tính giai cấp. Nó luôn có tính thống nhất về cơ bản trong sự biểu hiện ra bên ngoài của mình. Trong quan hệ nội bộ giai cấp, quyền lực chính trị có thể chứa đựng những mâu thuẫn nhất định.

Quyền lực chính trị của giai cấp cầm quyền được tổ chức thành nhà nước. Do đó, xét về bản chất, quyền lực Nhà nước là quyền lực của giai cấp thống trị. Nó được thực hiện bằng cả một hệ thống chuyên chính do giai cấp đó lập ra. Đây là điểm khác nhau cơ bản về việc phân tích bản chất quyền lực của học thuyết Mác-Lê nin so với các học thuyết của các nhà xã hội học phong Tây cố ý né tránh việc phân tích bản chất giai cấp của quyền lực. Họ phủ nhận quan điểm của chủ nghĩa duy vật lịch sử trong việc khẳng định sự gắn bó chặt chẽ giữa quyền lực chính trị và quyền lực kinh tế với sở hữu theo pháp luật về tư liệu sản xuất. Họ cho rằng quan điểm đó không phù hợp với sự phân tích quyền lực và thống trị ở xã hội công nghiệp¹¹. Quốc hội là một cơ quan trong bộ máy nhà nước được thành lập bằng một cuộc bầu cử trực tiếp trên phạm vi toàn quốc. Hiến pháp xác định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì xét về tính chất, quyền lực của Quốc hội là quyền lực chính trị của nhân dân tức là cơ quan đại diện, thực hiện quyền lực do nhân dân uỷ quyền.

3- Phạm vi quyền lực của Quốc hội

Sẽ là thiếu sót lớn nếu nghiên cứu tính chất quyền lực mà không đề cập tới phạm vi quyền lực của Quốc hội. Vấn đề đã từng gây tranh luận từ nhiều thập kỷ nay là phạm vi quyền lực của Quốc hội đến đâu? Ngay từ năm 1957 khi nghiên cứu về tính chất của Quốc hội, Nhà nước dân chủ nhân dân, có tác giả cho rằng "là một cơ quan do toàn thể nhân dân bầu ra, đại diện chân chính cho ý chí và nguyện vọng của toàn thể nhân dân, Quốc hội tập trung mọi quyền lực của Nhà nước, trực tiếp hành sử quyền lập pháp, kiểm soát giám đốc mọi cơ quan Nhà nước khác, phụ trách công tác hành chính tư pháp"¹². Có thể nói đây là quan điểm chính thống trước đây cho đến ngày nay không ít người vẫn còn công nhận¹³. Điều này phân nào đã lý giải vì sao khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 bao giờ cũng có một khoản cho phép Quốc hội tự quy định thêm quyền hạn cho mình hoặc cho phép Quốc hội được trao thêm quyền hạn cho cơ quan Thường trực của Quốc hội hoặc cho Chính phủ¹⁴ khi xét thấy cần thiết.

Về mặt lý luận, để bảo vệ cho quan điểm của mình, hầu hết các tác giả đều trực tiếp hay gián tiếp căn cứ vào ý kiến của Mác trong tác phẩm "Nội chiến ở Pháp" cho rằng "Công xã không nên là một cơ quan đại nghị, mà phải là một cơ thể hành động, vừa hành chính vừa lập pháp"¹⁵. Theo chúng tôi, đây chỉ là sự chia cắt ý kiến của Mác để khẳng định về mặt lý luận quan điểm Quốc hội tập trung mọi quyền lực nhà nước. Quan điểm viện dẫn kinh điển này là rất phiến diện. Thực ra khi tổng kết phong trào Công xã Pa ri, tổng của Mác ghi nhận về việc thiết lập một thiết chế quyền lực vừa lập pháp vừa hành pháp còn phải gắn với một loạt các yếu tố khác trong đó yếu tố có tính quyết định là công xã phải được dùng làm công cụ để xóa mọi cơ sở kinh tế của chính sự tồn tại của giai cấp tức là xóa bỏ chế độ tư hữu, điều kiện phát sinh mâu thuẫn giai cấp và thống trị giai cấp. Thời kỳ này Mác mới phác họa những nét cơ bản của cách tổ chức quyền lực trong mô hình Nhà nước xã hội chủ nghĩa đầu tiên. Vì công xã Pa ri chỉ tồn tại có 72 ngày cho nên Mác rất thận trọng khi đưa ra những kết luận cụ thể để giai cấp công nhân có thể vận dụng trong cuộc cách mạng sau này. Một mặt Mác khẳng định: Công xã "là hình thức chính trị tốt cuộc đã tìm ra được khiến cho nó có thể thực hiện việc giải phóng lao động về kinh tế"¹⁶. Mặt khác, Mác cũng đã dự liệu ngăn ngừa căn bệnh ảo tưởng về việc ngay lập tức có thể giải quyết được mọi vấn đề bằng cách tổ chức quyền lực kiểu Công xã. Mác đã chỉ rõ rằng:

"Giai cấp công nhân không hề trông mong Công xã có những phép lạ. Giai cấp công nhân không có những ảo tưởng hoàn toàn có sẵn để thực hiện bằng sắc lệnh của nhân dân. Nó biết rằng muốn thực hiện được việc giải phóng cho bản thân mình và đồng thời đạt được hình thức sinh hoạt cao hơn mà xã hội hiện đại, do bản thân sự phát triển kinh tế của nó, đang không thể nào không hướng tới, thì nó sẽ

phải trải qua nhiều cuộc đấu tranh lâu dài và trải qua một loạt những quá trình lịch sử làm biến đổi cả hoàn cảnh và con người"¹⁷.

Nh vậy, muốn có một thiết chế tập trung quyền lực kiểu Công xã Pa ri vừa lập pháp, vừa hành pháp thì phải trải qua một quá trình lâu dài. Là người kế thừa và phát triển những tư tưởng Mác, V.I.Lê nin đã giải thích ý nghĩa của vấn đề kết hợp lập pháp và hành pháp như sau:

"Kết hợp những chức năng lập pháp và hành pháp bằng chuyển sang thủ tiêu nhà nước kiểu theo nghĩa là lãnh đạo các công việc của Nhà nước không phải do một hay nhiều cơ quan đặc biệt đảm đương, mà do toàn thể các thành viên của nhà nước đảm nhiệm. Bằng cách nào? Đó là "Chế độ lập pháp nhân dân trực tiếp thuộc một kiểu riêng, kiểu mới mà Ăng Ghen đã bác bỏ đối chế độ tư bản"¹⁸.

Lời giải thích này của V.I.Lê nin có ý nghĩa đặc biệt quan trọng ở chỗ khi xây dựng thiết chế kết hợp chức năng lập pháp và chức năng hành pháp là thực hiện bước chuyển nhảy vọt về cách thức thực hiện quyền lực. Từ chỗ nhân dân vừa trực tiếp thực hiện quyền lực của mình, vừa thông qua cơ quan đại diện chuyển sang thực hiện quyền lực chỉ bằng hình thức trực tiếp. Khi đó nhà nước không còn là nhà nước nữa, không còn là một cơ quan đặc biệt nữa. Nhà nước đã được cải biến thành tổ chức tự quản để nhân dân tự quản lý lấy mình.

Căn cứ vào ý kiến của các nhà kinh điển Mác xít có thể đến một nhận xét sơ bộ: vấn đề kết hợp chức năng lập pháp và chức năng hành pháp với tư cách là một thiết chế thực hiện quyền lực trực tiếp chỉ có thể thực hiện ở giai đoạn cao của chủ nghĩa xã hội (tức chủ nghĩa cộng sản). Hiện nay, nhà nước ta đang ở thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội, Đảng và Nhà nước chủ trương phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần. Hiến pháp 1992 một mặt vẫn tiếp tục khẳng định vai trò quan trọng của sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, mặt khác Hiến pháp còn ghi nhận sự tồn tại của sở hữu tư nhân như một yếu tố cần thiết của nền kinh tế nhiều thành phần. Trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội nếu chỉ duy trì hai hình thức sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là chưa phù hợp. Khi ban hành Bộ luật Dân sự năm 1995, Quốc hội đã xác định nhà nước trong giai đoạn hiện nay có bảy hình thức sở hữu gồm: sở hữu toàn dân, sở hữu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, sở hữu hỗn hợp và sở hữu chung. Vì vậy, tổ chức quyền lực theo kiểu Công xã trong tình hình hiện nay là chưa phù hợp và quan niệm Quốc hội tập trung mọi quyền lực nhà nước cũng cần phải có sự điều chỉnh.

Để đánh giá đúng đắn phạm vi quyền lực của Quốc hội còn phải căn cứ vào các quy định của Hiến pháp hiện hành. Theo quy định tại Điều 83 Hiến pháp 1992 thì Quốc hội trước hết là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Thông qua một cuộc bầu cử trực tiếp, Quốc hội được thành lập và trở thành cơ quan đại diện thực hiện quyền lực do nhân dân ủy quyền. Chính vì Quốc hội là cơ quan đại diện, nên Quốc hội không thể là cơ quan tập trung mọi quyền lực. Nhân dân còn thực hiện quyền lực của mình bằng hình thức trực tiếp như bầu cử, thực hiện quyền tự quyết định khi nhà nước trưng cầu ý dân, giám sát đối với hoạt động của bộ máy Nhà nước, đại biểu dân cử. Quốc hội chỉ được thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi nhân dân ủy quyền và đã được Hiến pháp quy định ở Điều 83 và Điều 84 Hiến pháp 1992. So với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp 1980, tư tưởng về việc Quốc hội tự quy định thêm quyền hạn cụ thể cho mình hoặc cho phép mình được trao thêm quyền lực cho cơ quan Thường trực của Quốc hội hoặc Chính phủ đã hoàn toàn bị loại bỏ ra khỏi Hiến pháp năm 1992. Đây là một khuynh hướng tiến bộ đánh dấu bước đổi mới quan trọng trong việc tổ chức, phân công lao động quyền lực ở nước ta.

Theo Điều 83 Hiến pháp 1992, Quốc hội còn là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất nhưng liệu Quốc hội có phải là cơ quan quyền lực duy nhất hay không? Trở lại với khái niệm quyền lực và quyền uy thì riêng trong bộ máy Nhà nước cấp Trung ương ở nước ta có 5 cơ quan quyền lực gồm: Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Mỗi cơ quan này có địa vị pháp lý riêng, thực hiện quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Vì vậy, quan niệm Quốc hội tập trung mọi quyền lực trong cơ chế tổ chức quyền lực của nước ta hiện nay là chưa chính xác. Vì lẽ đó mà Quốc hội cũng không phải là cơ quan làm nhiệm vụ

phân công hoặc uỷ quyền cho các cơ quan Nhà nước cấp cao thực hiện quyền lực của Quốc hội. Có thể so sánh mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong một số Hiến pháp để đánh giá đúng đắn phạm vi quyền lực của Quốc hội. Theo Điều 104 Hiến pháp 1980 thì Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước CHXHCNVN, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Trong mối quan hệ này, địa vị pháp lý của Chính phủ chẳng khác gì một Ủy ban của Quốc hội. Đây là một mô hình tổ chức quyền lực điển hình cho việc áp dụng tổng về một Nhà nước kiểu Công xã vừa lập pháp, vừa hành pháp. Đến Hiến pháp 1992, nhà nước ta đã có sự điều chỉnh lớn về mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ. Theo Điều 109 Hiến pháp 1992 thì Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính cao nhất của Nhà nước CHXHCNVN. Ở đây Chính phủ một mặt vẫn phải phụ thuộc vào Quốc hội, mặt khác vẫn có vị trí tương đối độc lập so với Quốc hội. Điều này đã mở ra cho Chính phủ những khả năng hoạt động linh hoạt, nhạy bén hơn trong khi thực hiện chức năng quản lý điều hành đất nước, phù hợp với nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần.

Cũng có ý kiến cho rằng thông qua hoạt động lập pháp, Quốc hội quy định tổ chức, quyền hạn, nhiệm vụ của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước có nghĩa là Quốc hội đã tập trung mọi quyền lực và phân công cho các cơ quan này thực hiện quyền lực của mình. Lập luận này là không logic vì quyền lực về cội nguồn là của nhân dân. Nhân dân đã uỷ quyền cho Quốc hội bằng một cuộc bầu cử. Chẳng lẽ Quốc hội lại chọn phong thức uỷ quyền cho các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước để thực thi quyền lực của nhân dân hay sao? Thực tiễn pháp lý hiện nay tuy Quốc hội có uỷ quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ thực hiện một phần quyền lực của mình trong lĩnh vực lập pháp nhưng đó chỉ là bước đi trong thời kỳ quá độ. Về lâu dài, để đảm bảo Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước tối cao thì Quốc hội phải trực tiếp thực hiện quyền lực mà Hiến pháp đã trao cho Quốc hội. Cần khẳng định rằng Quốc hội tiến hành các hoạt động lập pháp, quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước là thực hiện chức năng do Hiến pháp quy định chứ tuyệt nhiên không phải là hoạt động uỷ quyền quyền lực hiểu theo nghĩa đen của từ này. Quyền lực của các cơ quan nhà nước cấp cao và chính quyền địa phương xét về bản chất cũng là quyền lực chính trị của nhân dân. Quan niệm quyền lực của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước có được là do Quốc hội phân công hoặc uỷ quyền đã đặt các cơ quan này ra ngoài phạm trù quyền lực chính trị. Mặt khác, quan niệm Quốc hội thực hiện quyền lực do nhân dân giao cho bằng cách lại uỷ quyền tiếp cho các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước là cha đánh giá đầy đủ trách nhiệm của Quốc hội. Căn cứ vào Hiến pháp 1992, phạm vi quyền lực của Quốc hội thể hiện ở những chức năng cơ bản sau đây:

1- Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp;

2- Quốc hội thành lập và quy định tổ chức hoạt động các cơ quan nhà nước cấp cao và chính quyền địa phương;

3- Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Tóm lại, việc đánh giá đúng bản chất quyền lực của Quốc hội rất có ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn. Về mặt lý luận, chúng ta không đi quá xa quan niệm về phạm vi quyền lực của Quốc hội và cần phải thay đổi quan niệm của một thời cho rằng mọi vấn đề về tổ chức và thực hiện quyền lực Nhà nước đều có thể trở thành hiện thực thông qua hoạt động của Quốc hội, từ đó có thể sửa đổi Hiến pháp bổ sung quyền lực cho Quốc hội, tạo cho nó những uy quyền tuyệt đối để giải quyết tất cả các vấn đề của đời sống xã hội nhưng thực tiễn lại không thể thực hiện được. Hậu quả tất yếu sẽ làm cho bộ máy nhà nước bị xơ cứng, hoạt động kém hiệu quả vì không có khả năng thích ứng với sự vận động của các quan hệ xã hội nh tình hình trước khi có Hiến pháp năm 1992.

Về mặt thực tiễn, cần suy nghĩ làm thế nào để Quốc hội thực hiện được quyền lực của mình theo đúng nghĩa đen của từ này. Nghĩa là ở bất kỳ chức năng nào, Quốc hội cũng phải thể hiện ở vị trí cao nhất của ngọn tháp quyền lực Nhà nước. Sửa đổi Hiến pháp tất yếu sẽ đụng chạm tới sự phân công lao động quyền lực giữa các thiết chế nhà nước trong đó Quốc hội là một mắt xích quan trọng,

có khả năng tác động tới cả hệ thống. Vì vậy, điều cốt lõi là phải tạo ra trong Hiến pháp những công cụ, phong tiện để Quốc hội thực thi quyền lực một cách thực tế chứ không phải quy định mang tính "giả tống" nh có lần Lê nin đã phê phán đối với những ngời hiểu sai lệch về bản chất của Hiến pháp¹⁹.

4- Một số kiến nghị sửa đổi Hiến pháp năm 1992 để thực hiện quyền lực của Quốc hội

Trong 3 chức năng thể hiện tính quyền lực của Quốc hội, thì chức năng giám sát đợc coi là chức năng thực hiện còn yếu, hiệu quả cha cao²⁰. Vì vậy, trong các nghị quyết của Đảng (Nghị quyết Hội nghị BCHTW Lần thứ 8 khoá VII, Nghị quyết Đại hội Đảng VIII và Nghị quyết Hội nghị BCHTW lần thứ 3 hoá VIII) đều đề cập tới vấn đề nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Quốc hội. Chúng tôi cho rằng một trong những vấn đề cần sửa đổi Hiến pháp năm 1992 là phải tiếp tục hoàn thiện cơ chế hiện hành để Quốc hội thực hiện tốt hơn chức năng giám sát của mình, đồng thời đó cũng là biện pháp tốt nhất để nâng cao uy quyền thực tế của Quốc hội mà không nên quy định bổ sung quyền lực cho Quốc hội. Theo chúng tôi, hớng sửa đổi nên tập trung vào Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, cụ thể là:

4.1. Về quyền trình ý kiến của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Quốc hội trực tiếp thực hiện chức năng giám sát qua những hình thức pháp lý sau đây:

- Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội (Điều 7);
- Quốc hội miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch Quốc hội và uỷ viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về việc thành lập Hội đồng Quốc phòng an ninh; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ (Điều 84 khoản 7);

Riêng đối với việc phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, trong thời gian Quốc hội họp thì quyền hạn này đợc Hiến pháp uỷ quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội (Điều 91 khoản 8).

Thực hiện chức năng giám sát, trong những năm gần đây, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn đối với một số cá nhân, có ngời bị miễn nhiệm đại biểu Quốc hội, có ngời bị miễn nhiệm hoặc bãi nhiệm chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn (Phó Chủ tịch Quốc hội, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng). Nguyên nhân vì sao những cá nhân này phải đa ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội tiến hành miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn cho đến nay vẫn là điều ít ngời biết đến vì các tài liệu liên quan đến vấn đề này là tài liệu "mật", không đợc phổ biến rộng rãi. Điều đáng quan tâm ở đây là xét trong phạm vi các quy định của Hiến pháp năm 1992 thì khác với quy trình lập pháp, quy trình miễn nhiệm, bãi nhiệm, hoặc phê chuẩn đã không có sự tham gia ý kiến của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Thực chất của việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn trong thời gian qua là việc thực hiện chủ trương của Đảng về công tác cán bộ. Trong các trường hợp này, chủ trương của Đảng thông qua Đảng Đoàn Quốc hội đợc tuyên truyền trực tiếp cho các Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội mà không cần phải tham khảo ý kiến của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Cách làm này có u điểm là có khả năng thực hiện nhanh chóng các chủ trương của BCHTW, của Bộ chính trị và phù hợp trong hoàn cảnh chiến tranh hoặc trong các tình thế đặc biệt²¹. Tuy nhiên, trong điều kiện mới quy trình này bộc lộ những hạn chế sau đây:

Thứ nhất, Về nguyên tắc, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội được bảo đảm bởi hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội. Điều này được thể hiện rất rõ trong quy trình lập pháp. Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan có tính chuyên môn của Quốc hội về những lĩnh vực nhất định. Ý kiến của các cơ quan này có độ tin cậy cao, có thể tham mưu cho Quốc hội biểu quyết theo phương án tối ưu nhất, hạn chế đến mức thấp nhất việc đại biểu Quốc hội không biểu quyết tại kỳ họp²². Bỏ qua ý kiến của các cơ quan này là bỏ qua một khả năng phát hiện sai lầm hoặc cha chín muồi trong việc đưa một đối tượng ra miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn. Phát hiện của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội không có cơ hội để báo cáo với Bộ Chính trị, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội. Về mặt nhà nước, việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội không được bảo đảm chắc chắn.

Thứ hai, miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn chỉ là một công đoạn có mối liên hệ chặt chẽ với các công đoạn khác trong hoạt động giám sát. Nếu miễn nhiệm, bãi nhiệm mà không tham khảo ý kiến của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thì có nghĩa là kết quả hoạt động giám sát trước đó của cơ quan này không được xem xét để gắn với trách nhiệm của các cá nhân là thành viên của Quốc hội hoặc cá nhân có chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Thứ ba, miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn mà không tham khảo ý kiến của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là xa rời nguyên tắc hoạt động của Quốc hội, một thiết chế có nhiều quyền lực nhưng rất dân chủ, công khai thảo luận trước khi ra quyết định.

Vì các lý do trên, chúng tôi đề nghị quy định bổ sung vào Điều 95 của Hiến pháp năm 1992 về quyền của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ý kiến về việc miễn nhiệm, bãi nhiệm và phê chuẩn theo Điều 7, Điều 84 (khoản 7), Điều 91 (khoản 8) và chỉ trong trường hợp đặc biệt như chiến tranh, tình trạng khẩn cấp hoặc tình thế đặc biệt khác việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn mới có thể bỏ qua việc tham khảo ý kiến của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

4.2. Về quyền của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội yêu cầu điều trần

Theo điều 96 Hiến pháp năm 1992, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu thành viên của Chính phủ, Chánh Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và viên chức Nhà nước hữu quan khác trình bày hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết, người yêu cầu có trách nhiệm đáp ứng những yêu cầu đó.

Thực chất nội dung của quy định này mới tạo ra cơ chế cung cấp thông tin cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Xét ở góc độ thực hiện chức năng giám sát thì yêu cầu này không có tính quyền lực, không buộc các đối tượng chịu sự giám sát bộc lộ những yếu kém, khuyết điểm trong thực hiện nhiệm vụ của mình. Các đối tượng chịu sự giám sát chỉ phải trình bày bằng văn bản hoặc trước Hội đồng dân tộc và các Ủy ban nên không có khả năng bị miễn nhiệm, bãi nhiệm do họ đã thực hiện hay không thực hiện yêu cầu của các cơ quan này.

Vấn đề đặt ra không phải là các đối tượng chịu sự giám sát chỉ trình bày bằng văn bản hay trình bày bằng lời nói trước Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Điều quan trọng là phải đa dạng các yếu kém, khuyết điểm của các đối tượng chịu sự giám sát ra chỉ trích trước Quốc hội vì chỉ có tại kỳ họp tính quyền lực của Quốc hội mới được thể hiện đầy đủ nhất với sự tham gia của tập thể đại biểu Quốc hội. Việc phải trình bày trước Quốc hội theo yêu cầu của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội luôn chứa đựng nguy cơ bị miễn nhiệm, bãi nhiệm. Trong thể chế chính trị một Đảng lãnh đạo, việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn tất yếu phải có sự lãnh đạo của Đảng, nhưng dù sao "treo" nguy cơ này trong Hiến pháp cũng là một sự răn đe để nâng cao tính quyền lực trong hoạt động của Quốc hội. Bởi vậy chúng tôi đề nghị sửa đổi Điều 96 của Hiến pháp năm 1992 theo hướng quy định cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu các thành viên Chính

phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao điều trần trước Quốc hội về những vấn đề cần thiết./.

1. Gareth Morn, *Cách nhìn tổ chức từ nhiều góc độ*, nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội 1994, trang 169.
2. GS Phạm Tất Dong- TS Lê Ngọc Hùng (đồng chủ biên), *Xã hội học*, Trường đại học khoa học và nhân văn, nxb Giáo dục 1999, trang 187.
3. *Hán- Việt Từ điển*, Đào Duy Anh (Phan bội châu hiệu đính), nxb thành phố Hồ Chí Minh 1996, trang 1970
4. *Chính trị học Mác- Lênin*, Học viện hành chính quốc gia, nxb Giáo dục 1998, trang 68.
5. *C.Mác và Ph.Ăng Ghen toàn tập*,. Nxb Chính trị quốc gia -Sự thật, Hà Nội 1994, tập 18, trang 418.

⁶ Xem GS. Phạm Tất Dong, Ts Lê Ngọc Hùng (đồng chủ biên), *Xã hội học*, trường Đại học khoa học và nhân văn, Nxb Giáo dục 1999, tr 189-191.

⁷ Xem Alvin Tofflel, *Thăng trầm quyền lực*, Nxb thông tin lý luận- Ban khoa giáo xã hội, thành uỷ thành phố Hồ Chí Minh 1991.

⁸ *C.Mác và Ph. Ăng Ghen toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà Nội 1994, tập 20, trang 257.

⁹ *C. Mác và Ph. Ăng Ghen toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà Nội 1995 tập 4, trang 628

¹⁰ *C.Mác và Ph.Ăng Ghen Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà nội1993, tập 23, trang 1043

¹¹ Xem GUTER ENDRWELT (Chủ biên), *các lý thuyết xã hội học hiện đại*, Nxb Thế giới, Hà Nội 1999, trang 249-250.

¹² Xem bài *Tính chất của Quốc hội của nhà nước t bản và Quốc hội dân chủ nhân dân*, *Nội san t pháp* 1957, trang 35.

¹³ Xem *Hiến pháp nước CHXHCNVN (Bình luận tập2)*, nxb Khoa học xã hội 1985, trang 254; Bài hai *quan điểm về tổ chức bộ máy Nhà nước*, *Khuất Văn Nga- Tạp chí Kiểm sát số 2-1997*; *Giáo trình nhà nước và pháp luật xã hội xã hội chủ nghĩa*, tập 2, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, khoa nhà nước và pháp luật, nxb Chính trị quốc gia, Hà nội 1996, trang 39; Bài *Vị trí của Quốc hội trong bộ máy nhà nước- Báo Pháp luật số ra ngày 18-7-1997*.

¹⁴ Xem *Hiến pháp 1959- Điều 50 khoản 18, Điều 74 khoản 15; Hiến pháp 1980- Điều 83 khoản 15, Điều 100 khoản 21, Điều 107 khoản 26*

¹⁵ *C.Mác và Ph.Ăng Ghen toàn tập*, nxb Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà nội 1994, tập 17, trang 449.

¹⁶ *C.Mác và Ph.Ăng Ghen Toàn tập*, nxb Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà nội 1994, tập 17, trang 445.

¹⁷ *C.Mác và Ph.Ăng Ghen Toàn tập*, nxb Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà Nội 1994, tập 17, trang 445.

¹⁸ *Lê nin toàn tập*, nxb tiến bộ, Mát- xco- va 1976, tập 33, trang 323.

¹⁹ *Lê nin cho rằng thực chất của Hiến pháp là ở chỗ những đạo luật có liên quan đến quyền bầu cử vào các cơ quan đại nghị, đến quyền hạn của các cơ quan đại nghị đó, v.v. thể hiện đợc so sánh thực tế các lực lượng trong cuộc đấu tranh giai cấp. Hiến pháp sẽ là giả tổng khi mà luật pháp và thực tế không phù hợp với nhau. Nếu luật pháp và thực tế phù hợp với nhau thì Hiến pháp sẽ không phải là giả tổng. Xem Lê nin toàn tập*, nxb Tiến bộ, Mát- xco-va 1979, tập 17, tr. 424.

²⁰ Xem báo cáo công tác của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội nhiệm kỳ khoá IX (1992-1997)- Văn phòng Quốc hội, Hà nội, tháng 9- 1997, trang 4

²¹ *Tại kỳ họp lần thứ 3 Quốc hội khóa I từ ngày 1 đến ngày 4 tháng 12 năm 1953, Quốc hội đã ra nghị quyết truất quyền đại biểu Quốc hội của những đại biểu trốn nhiệm vụ kháng chiến và cho phép Tòa án tùy mức độ phạm tội của mỗi người mà đưa ra xét xử. Thời kỳ này, trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội cha có Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. (Xem kỷ yếu kỳ họp lần thứ 3 Quốc hội khóa I, tài liệu lưu trữ tại Văn phòng Quốc hội, trang 129);*

²² *Đại biểu có quyền đa biểu quyết tán thành, biểu quyết không tán thành hoặc không biểu quyết (xem nội quy kỳ họp Quốc hội, nxb Chính trị quốc gia, Hà nội, 1994, trang 22).*

CHỦ TỊCH HỒ CHÍ MINH VÀ ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM ĐỐI VỚI VIỆC TỔ CHỨC CƠ QUAN LẬP HIẾN VÀ SỰ RA ĐỜI CỦA QUỐC HỘI ĐẦU TIÊN Ở VIỆT NAM

PGS. TS. TRẦN DUY KHANG
Văn phòng Quốc hội

LST. Về lịch sử và tổng lập hiến ở Việt Nam trong các giai đoạn lịch sử, để kỷ niệm 55 năm ngày ban hành hiến pháp đầu tiên của Việt Nam năm 1946, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp sẽ đăng tải một số bài viết về đề tài này. Kính mong các quý độc giả đón đọc và gửi bài tham gia.

Sự ra đời của Quốc hội đầu tiên của nước ta cùng với bản Hiến pháp dân chủ (1946) là một trong những thành quả lớn của Cách mạng Việt Nam. Thành quả đó bắt nguồn từ sự chuẩn bị công phu lâu dài gắn liền với sự nghiệp giải phóng dân tộc (1858-1946) dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng cộng sản Việt Nam.

I. Việc đề xướng và bất cập của các trào lưu dân chủ và Hiến chính dân chủ t sản của các sĩ phu yêu nước, tiến bộ nước ta đầu thế kỷ XX.

Sự thất bại của phong trào Cần Vương và phong trào Văn Thân trên lập trường "kháng Pháp và khôi phục ngôi vua" cuối thế kỷ XIX; sự tác động của phong trào dân chủ t sản trước hết là phong trào cải cách ở Trung Quốc và Nhật Bản đã tác động mạnh mẽ đến phong trào yêu nước Việt Nam và hình thành các xu hướng dân chủ t sản và đề xướng tổng Hiến chính t sản ở nước ta đầu thế kỷ XX, tiêu biểu là các nhà yêu nước Phan Bội Châu, Phan Chu Trinh và Huỳnh Thúc Kháng.

1.1. *Phan Bội Châu*: Xét về mặt lịch sử, Phan Bội Châu là một trong những người đầu tiên nêu vấn đề lập hiến thành một yêu cầu bức xúc ở nước ta đầu thế kỷ XX.

Tháng 3 năm 1929, Phan Bội Châu đã khởi thảo Hiến pháp nước Việt Nam gửi bạn bè, đọc bạn bè góp ý là cha cần Hiến pháp vì mất nước, dân nô lệ thì làm gì có Hiến pháp, sau đó Cụ tự đốt đi.⁽¹⁾

Theo Phan Bội Châu thì Hiến pháp nước ta đọc làm "Châm chóc theo các nước Quân chủ nh Anh, Nhật và các nước Đức, Mỹ, Nga... để lựa chọn lấy các điều thích hợp"⁽²⁾.

Nội dung tổng Hiến chính của Phan Bội Châu bao gồm nhiều vấn đề, trong đó nhấn mạnh chủ quyền độc lập và chủ quyền Quốc gia, nhấn mạnh yếu tố nhân dân. Cụ đã nêu tên gọi Quốc hiệu Việt Nam và Quốc kỳ.

Về chế độ chính trị: Ban đầu là quân chủ lập hiến rồi cộng hoà dân chủ t sản và cuối đời Cụ tiếp cận với tổng Cách Mạng Tháng Mười Nga.

Cụ Phan nêu ra tổng tiến bộ về bộ máy Nhà nước, về quyền và nghĩa vụ công dân.

1.2. *Phan Chu Trinh*: Nhấn mạnh tổng Lập hiến, coi đây là công cụ pháp lý để hạn chế sự độc quyền của chế độ quân chủ. Ông nói: "Lấy theo ý riêng của một người hay một triều đình mà trị một nước thì cái nước ấy không khác gì một đàn chiên, đọc no ấm, vui vẻ hay là phải đói lạnh, khổ sở là tùy theo lòng rộng hay hẹp của người chăn chiên, còn nh theo cái chủ nghĩa dân trị thì tự Quốc dân lập ra Hiến pháp, luật lệ ra các cơ quan để lo việc chung cho mọi người"⁽³⁾.

Phan Chu Trinh là một nhà yêu nước lớn cùng thời với Phan Bội Châu, song t tổng chủ đạo của ông lại muốn nhờ vào Pháp và làm chính trị công khai để "khai dân trí, chấn dân khí, hậu dân sinh".

1.3. *Huỳnh Thúc Kháng*: Là một nhà yêu nước nổi tiếng. Ngay từ 1927, sau khi đắc cử vào Viện dân biểu Trung Kỳ, Cụ đã đề xuất với toàn quyền Đông Dương lập bản Hiến pháp cho Nam Triều.

Cụ nói: "Chúng tôi sở dĩ nói đến vấn đề Hiến pháp là vì thấy rõ xứ Trung kỳ này phụ thuộc đời quyền bảo hộ gần nửa thế kỷ nay mà chính thể trong xứ quyền hạn không được rõ ràng, trách nhiệm không được đảm thụ, trăm điều rắc rối ở đó mà ra... Quốc thị đã mơ màng thì nhân dân không biết đảng nào xu hống, đó là cái lẽ tự nhiên. Bởi vậy, để cho cuộc trị an trong xứ được lâu dài cùng các dây liên lạc với ngời Pháp cùng ngời Nam được bền chặt thì cần thiết phải có một cơ thể chính trị, chia bộ phận mà có trách nhiệm, định quyền hạn mà có quy thức, để chỉnh đốn việc lợi ích chung trong xứ. Đó là một điều cốt yếu tức Hiến pháp vậy"⁴.

Trong diễn văn đọc trước Viện dân biểu Trung Kỳ ngày 01/10/1928, Huỳnh Thúc Kháng khẳng định tầm quan trọng của Hiến pháp và nêu đề nghị cụ thể để tiến hành xây dựng Hiến pháp: "Nhà nước mà cho Hiến pháp là một cái nền nếp chính trị bền vững, lâu dài trong xứ này, hợp với toàn thể nguyện vọng nhân dân thì xin:

- Xứ An Nam phải lập một cái Hiến pháp
- Lập một hội gọi là dự thảo Hiến pháp
- Chú ý để cho nhân dân được tự do đầu phiếu"⁵.

Để bác bỏ lập luận của Chính phủ Pháp cho rằng do trình độ dân trí thấp, không thể có Hiến pháp, Ông nói: "chúng tôi nói thế chắc Nhà nước bảo rằng: nhân dân cha có trình độ lập hiến, chúng tôi vẫn công nhận nhân dân xứ này cha được toàn thể hiểu cái chính thể mới có, song xin tha rằng: "Đờng đi mà sau tới nơi, ngời có học mà sau mới biết chữ", nay cha đi mà bảo đờng đi này không tới được, cha học mà bảo rằng mày không phải là đứa biết chữ thì dẫu trăm ngàn năm cũng không sao tới nơi và biết chữ được"⁶.

Sau khi Toà khâm sứ Trung Kỳ và Chính phủ Pháp cự tuyệt đề nghị nói trên, cụ Huỳnh Thúc Kháng liền tuyên bố từ chức đại biểu nhân dân và Viện trưởng Viện dân biểu Trung Kỳ.

Phong trào yêu nước Việt Nam bao gồm các t tổng hiến chính dân chủ t sản lâm vào cuộc khủng hoảng cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX đòi hỏi một con đờng cứu nước mới, một lập trường hiến chính mới, Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam đã đáp ứng yêu cầu đó.

2. Sự lựa chọn và hình thành hệ thống quan điểm thiết chế Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

2.1. Cuộc khảo nghiệm của Nguyễn Ái Quốc Hồ Chí Minh về các kiểu nhà nước hình thành hệ thống quan điểm về thiết chế nhà nước dân chủ (1911-1930), năm 1911 Nguyễn Ái Quốc, lúc đó là Nguyễn Tất Thành rời Việt Nam sang Pháp và đi nhiều nước châu Âu, châu Phi, châu Mỹ. Ngời đã để tâm xem xét tình hình, nghiên cứu lý luận và kinh nghiệm các cuộc cách mạng điển hình trên thế giới. Cuối năm 1917 Ngời trở lại Pháp, năm 1920 gia nhập Đảng cộng sản Pháp.

Nguyễn Ái Quốc đặc biệt chú ý xem xét những vấn đề thuộc về chính quyền Nhà nước, thiết chế chính trị và thể chế dân chủ.

Ngời có những đánh giá rất sâu sắc về Cách mạng Mỹ (1776), cách mạng Pháp (1789), cách mạng Tháng Mười Nga (1917).

Đối với cách mạng Mỹ, Nguyễn Ái Quốc cho rằng trong buổi đầu Tuyên ngôn độc lập và các điều khoản của Liên bang về quyền con người là tiến bộ. Song cách mạng Mỹ là cách mạng t sản, một cuộc cách mạng không triệt để. Tuyên ngôn độc lập của Mỹ và các điều khoản của Liên bang được coi nh Hiến pháp đầu tiên của nớc Mỹ, trong đó nói "quyền lực tối cao thuộc về nhân dân", nhng thực tế quyền lực đó lại rơi vào tay số ít người, còn đa số công nông vẫn cực khổ.

Cách mạng Pháp đã từng bước giải quyết đất đai cho nông dân. Bản Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền được Quốc hội lập hiến thông qua năm 1789 là thành quả của cách mạng đã lật đổ chế độ phong kiến, xác lập quyền tự do cá nhân của công dân "mọi người sinh ra và sống tự do, bình đẳng về các quyền. Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật. Khẩu hiệu bình đẳng, tự do, bác ái là những t tổng tiến bộ trong giai đoạn đầu song sau đó các quyền đó lại nằm trong tay giai cấp t sản.

Điều mấu chốt mà Nguyễn Ái Quốc đã rút ra qua 2 cuộc cách mạng Pháp và Mỹ là tính chất nhà n-ớc, phải xác lập quyền lực của đa số nhân dân và sự cần thiết phải có Hiến pháp làm nền tảng xây dựng Nhà nớc dân chủ.

Nghiên cứu cách mạng Tháng Mười Nga và sự thực Hiến pháp Xô Viết (1918) Người nói "trong thế giới bây giờ chỉ có cách mạng Nga là thành công và thành công đến nơi, nghĩa là dân chúng được hưởng cái hạnh phúc, tự do và bình đẳng thật, không phải là tự do bình đẳng giả dối nh đế quốc chủ nghĩa Pháp khoe khoang bên An Nam. Cách mạng Nga đuổi được vua, t bản địa chủ rồi lại ra sức cho công nông các nớc và dân bị áp bức các thuộc địa làm cách mạng độc lập lật đổ tất cả đế quốc chủ nghĩa và t bản trên thế giới. Cách mạng Việt Nam muốn thành công phải đi theo con đường của Cách mạng Nga tháng 10 năm 1917"⁷.

2.2. Đấu tranh cho độc lập dân tộc và xây dựng thiết chế dân chủ của Việt Nam. Sáng lập Đảng cộng sản Việt Nam, xây dựng công lĩnh đầu tiên của Đảng, xác định mục tiêu: độc lập dân tộc và thiết chế dân chủ.

Năm 1919, các cờng quốc đồng minh họp Hội nghị Versailles Nguyễn Ái Quốc đã gửi tới Hội nghị bản "yêu sách của dân An Nam" gồm 8 điểm, ngoài "quyền dân tộc tự quyết thực sự" và quyền con người, Nguyễn Ái Quốc nhấn mạnh: "thay thế chế độ sắc lệnh bằng chế độ luật và phải có đại biểu thông trực người Việt Nam do người bản xứ bầu ra bên cạnh Nghị viện Pháp để trình bày nguyện vọng của người bản xứ". Bản yêu sách đã được khái quát nâng lên thành mức luật hiến trong lời ca:

"Bày xin Hiến pháp ban hành

Trăm điều phải có thần linh pháp quyền"⁸.

Năm 1925, Nguyễn Ái Quốc cho xuất bản tại Paris cuốn sách "Bản án chế độ thực dân Pháp" nhằm tố cáo với nhân dân Pháp và nhân dân thế giới về tội ác của nhà cầm quyền thực dân ở Đông Dng. Người chỉ rõ: "một nớc được coi là mẫu mực đề xống nguyên tắc "tự do- bình đẳng- bác ái" được ghi trong Hiến pháp 1791 nhng lại thiết lập chế độ thống trị phi công lý đối với nhân dân Đông Dng".

Ngày 30/8/1926, sau khi trở về Quảng Châu, Trung Quốc để tổ chức xây dựng lực lượng chuẩn bị thành lập Đảng và trực tiếp chuẩn bị cho cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc Nguyễn Ái Quốc cùng Phan Bội Châu và Phan Chu Trinh gửi bức th cho Hội Quốc Liên với tựa đề "Nhời hô hoán cùng vạn Quốc hội" với nội dung:

"Chúng tôi yêu sách với vạn quốc quyền độc lập hoàn toàn tức khắc cho dân tộc Việt Nam và quyền tự quyết. Nếu được độc lập ngay thì chúng tôi sẽ sắp xếp lấy một nền Hiến pháp theo nh những lý t-ởng dân quyền"; còn nếu không thì có thể biết trước rằng không bao lâu nữa dân chúng tôi sẽ khởi nghĩa"⁹.

Sự thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam (3/2/1930) với chính cương, sách lược vắn tắt do Nguyễn Ái Quốc khởi thảo, là văn kiện lịch sử xác lập đường lối và sự lãnh đạo của Đảng, đánh dấu sự hình thành tổ chức Hiến chính dân chủ nhân dân của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

Công lĩnh viết:

"Làm dân quyền cách mạng và thổ địa cách mạng để đi tới xã hội cộng sản"

"Đánh đổ đế quốc chủ nghĩa Pháp và bọn phong kiến"

"Làm cho nước Nam hoàn toàn độc lập"

"Dựng ra chính phủ công nông binh"¹⁰

Là công lĩnh đầu tiên của Đảng, chính cương sách lược vắn tắt không chỉ là công lĩnh chính trị đúng đắn phản ánh xu thế vận động của cách mạng Việt Nam trong thời đại mới, xác lập quyền lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam mà còn thể hiện những quan điểm cốt lõi trong tổ chức lập hiến của Chủ tịch Hồ Chí Minh về độc lập dân tộc và xây dựng thiết chế dân chủ nhân dân, làm nền móng cho sự ra đời của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và Hiến pháp đầu tiên 1946.

3. Quá trình đấu tranh để thực thi công lĩnh cách mạng đầu tiên của Đảng, Quốc dân Đại hội Tân Trào, với vai trò lịch sử "Tiền Quốc hội" đoàn kết toàn dân dưới ngọn cờ lãnh đạo của Đảng giành chính quyền và thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa (1930- 1945).

Thực hiện công lĩnh đầu tiên của Đảng (3/2/1930) và Luận cương chính trị tháng 10/1930 của Đảng với 3 cao trào lớn: Cao trào Xô Viết Nghệ Tĩnh (1930- 1931), cao trào Mặt trận dân chủ (1936- 1939) và cao trào giải phóng dân tộc (1939- 1945), nhân dân ta đã thực hiện trọn vẹn mục tiêu trước mắt: giải phóng dân tộc, giành chính quyền và xây dựng Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa.

Cao trào 1930- 1931 và 1936- 1939 là các bước tập dượt, thử nghiệm cho cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc và xây dựng thiết chế Nhà nước đỉnh cao là cao trào 1939- 1945, cao trào trực tiếp giành chính quyền trong cả nước.

3.1. Nghị quyết chỉ đạo của các Hội nghị TW 6 (1939) và 7 (1940) và Nghị quyết TW 8 (1941) về cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc, giành chính quyền và xây dựng Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa.

Ngày 1/9/1939, chiến tranh thế giới lần thứ 2 bùng nổ, nhận định đúng thời cơ, Hội nghị TW Đảng lần thứ 6 (11/1939) đã ra Nghị quyết, nêu cao ngọn cờ giải phóng dân tộc, tập hợp lực lượng "liên hiệp tất cả các dân tộc, các giai cấp, các đảng phái phản đế để đánh đổ đế quốc làm cách mạng giải phóng dân tộc".

Nghị quyết Hội nghị TW 7 (11/1940) tiếp tục tinh thần của Nghị quyết Hội nghị TW 6 về khởi nghĩa vũ trang giành chính quyền, đồng thời nêu nhiệm vụ "ban bố Hiến pháp dân chủ, ban bố những quyền tự do dân chủ cho nhân dân: tự do ngôn luận, tự do tư tưởng, tự do hội họp".

Ngày 19/5/1941, Hội nghị TW lần thứ 8 đọc triệu tập do Chủ tịch Hồ Chí Minh chủ trì đã nêu cao hơn nữa ngọn cờ giải phóng dân tộc, coi cách mạng Đông Dương là "Cách mạng dân tộc giải phóng"; Thành lập Mặt trận Việt Minh, đồng thời thay khẩu hiệu "Chính phủ công nông binh" bằng khẩu hiệu "thành lập Chính phủ cộng hòa dân chủ" là "hình thức Chính phủ chung cho tất cả các tầng lớp dân chúng trong xứ và trong phong trào giải phóng dân tộc"¹¹.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 của Ban chấp hành Trung ương còn chỉ rõ: "Sau lúc đánh đuổi Pháp, Nhật, sẽ thành lập một nước Việt Nam dân chủ mới theo tinh thần dân chủ, chính quyền cách mạng của một nước dân chủ mới ấy không phải thuộc quyền riêng của một giai cấp nào mà là của chung toàn thể dân tộc, chỉ trừ có bọn tay sai của đế quốc Pháp- Nhật và những bọn phản quốc. Chính phủ nhân dân của Việt Nam dân chủ cộng hòa. Chính phủ ấy do quốc gia đại hội cử ra"¹².

Thực hiện các Nghị quyết nói trên, từ tháng 5/1941 đến tháng 8/1945, nhất là từ sau ngày đảo chính Nhật- Pháp, dưới sự lãnh đạo của Đảng thông qua Mặt trận Việt Minh, các cuộc khởi nghĩa từng phần đã nổ ra ở các địa phương và hình thành chính quyền nhân dân ở cơ sở, trên nền tảng đó Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam đã quyết định triệu tập Quốc dân Đại hội Tân Trào.

3.2. Quốc dân Đại hội Tân Trào với vai trò lịch sử "Tiền Quốc hội", đoàn kết toàn dân thực hiện Nghị quyết của Đảng, tổng khởi nghĩa giành chính quyền trong cả nước.

Việc triệu tập Quốc dân Đại hội đã được Hồ Chí Minh đặt ra ngay từ Hội nghị TW lần thứ 8 (5/1941). Tháng 10/1944, trong thư gửi đồng bào toàn quốc, trích thời cơ cấp bách, Người nhấn mạnh: "chúng ta phải có một cái cơ cấu đại biểu cho sự chân thành đoàn kết và hành động nhất trí của toàn thể quốc dân ta. Mà cơ cấu ấy phải do một cuộc toàn quốc đại biểu Đại hội gồm tất cả các Đảng phái cách mệnh và các đoàn thể ái quốc trong nước bầu cử ra. Một cơ cấu như thế mới đủ lực lượng và oai tín, trong thì lãnh đạo công việc cứu nước, kiến quốc, ngoài thì giao thiệp với các hữu bang... Tôi mong rằng các Đảng phái và các toàn thể đều ra sức chuẩn bị cùng nhau thảo luận để khai cuộc toàn quốc đại biểu Đại hội trong năm nay. Như vậy thì ngoài việc nhất định câu đợc, cứu quốc nhất định thành công".¹³

Ngay sau khi Nhật đầu hàng đồng minh, ngày 13/8/1945 Hội nghị toàn quốc của Đảng họp tại Tân Trào quyết định phát động tổng khởi nghĩa vũ trang giành chính quyền trong cả nước trước khi quân đồng minh vào Đông Đông, quyết định thành lập Ủy ban khởi nghĩa toàn quốc, thi hành 10 chính sách của Việt Minh, lập nên nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, định ra các chính sách đối nội và đối ngoại...

Hội nghị toàn quốc của Đảng vừa kết thúc, ngày 16/8/1945 Quốc dân đại hội đại biểu (Nay gọi là Quốc dân đại hội Tân Trào) khai mạc.

Đại hội gồm 60 đại biểu tiêu biểu cho các giới, các đoàn thể, các đảng phái, dân tộc, tôn giáo Bắc, Trung, Nam và một số kiều bào ở Thái Lan, Lào.

Đại hội đã nhiệt liệt tán thành chủ trương tổng khởi nghĩa của Đảng Cộng Sản Đông Đông.

Đại hội đã thông qua 10 chính sách lớn của Mặt trận Việt Minh, đó là:

- "giành chính quyền, xây dựng nước Việt Nam dân chủ cộng hòa trên nền tảng hoàn toàn độc lập.
- Vũ trang nhân dân, phát triển quân giải phóng Việt Nam.
- Tịch thu tài sản của giặc và của Việt gian, tùy theo từng trường hợp sung công làm của quốc gia hay chia cho dân nghèo.
- Bỏ các thứ thuế do Pháp, Nhật đặt ra, đặt một thứ thuế công bằng và nhẹ.
- Ban bố những quyền của dân, cho dân: nhân quyền, tài quyền (quyền sở hữu), dân quyền, quyền phổ thông đầu phiếu, quyền tự do dân chủ (tự do tín ngưỡng, tự do tống, ngôn luận hội họp, đi lại), dân tộc bình quyền, nam nữ bình quyền.
- Chia lại ruộng đất cho công bằng, giảm địa tô, giảm lợi tức, hoãn nợ, cứu tế nạn dân.

- Ban bố luật lao động: Ngày 8 giờ, định long tối thiểu, đặt xã hội bảo hiểm.
- Xây dựng nền kinh tế quốc dân, phát triển nông nghiệp, mở mang Quốc gia ngân hàng.
- Xây dựng nền Quốc gia giáo dục, chống nạn mù chữ, phổ thông và công bách giáo dục đến bậc sơ cấp, kiến thiết nền văn hoá mới.
- Thân thiện và giao hảo với các nớc đồng minh và các nớc nhợc tiểu dân tộc để giành lấy sự đồng tình và sự ủng hộ của họ"¹⁴.

Đại hội quyết định thành lập Ủy ban dân tộc giải phóng do Hồ Chí Minh làm Chủ tịch.

Tước giờ bế mạc, UBĐTGP (tức Chính phủ lâm thời) đã trang nghiêm tuyên thệ trước Quốc dân đại hội và toàn thể quốc dân: "Chúng tôi là những người đợc Quốc dân Đại hội đại biểu bầu vào UBĐTGP dân tộc để lãnh đạo cuộc cách mạng của nhân dân ta. Trước lá cờ thiêng liêng của Tổ quốc, chúng tôi nguyện kiên quyết lãnh đạo nhân dân tiến lên, ra sức chiến đấu chống quân thù, giành đợc lập cho Tổ quốc. Dù phải hy sinh đến giọt máu cuối cùng, quyết không lùi bước, xin thề!"¹⁵.

Với t cách Chủ tịch UBĐTGP (tức chính phủ lâm thời) Hồ Chí Minh đã gửi th kêu gọi toàn dân nhất tề đứng lên Tổng khởi nghĩa, đồng thời gửi thông điệp cho Chính phủ Pháp và Liên hiệp quốc yêu cầu công nhận nền đợc lập của nhân dân Việt Nam và biểu thị quyết tâm của nhân dân ta sẽ chiến đấu đến cùng để bảo vệ nền đợc lập dân tộc"¹⁶.

Quốc dân Đại hội Tân Trào là một hình thức tổ chức sáng tạo đợc đáo, kế thừa truyền thống lịch sử và phản ánh t tổng Hiến chính đặc sắc của Chủ tịch Hồ Chí Minh đợc thực thi ngay trong tiến trình giải phóng dân tộc tiến tới giành chính quyền trong cả nớc.

Quốc dân Đại hội do Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng cộng sản Đông Dơng đề xớng và tổ chức lãnh đạo đã làm tròn vai trò lịch sử của một Tiên Quốc hội:

- Đã thay mặt toàn dân nhất trí tán thành chủ trương Tổng khởi nghĩa của Đảng cộng sản Đông Dơng.
- Đã thông qua 10 chính sách lớn của Mặt trận Việt Minh (cụ thể hoá đờng lối đối nội và đối ngoại của Đảng ngay sau khi giành đợc chính quyền).
- Đã cử ra UBĐTGP (tức Chính phủ lâm thời) lãnh đạo toàn dân giành chính quyền và xây dựng chế đợc mới.

Trên lĩnh vực đối nội ở thời điểm lúc đó, cùng với sự lãnh đạo của các tổ chức Đảng và thu hút toàn dân trong mặt trận Việt Minh, Chủ tịch Hồ Chí Minh rất coi trọng vị thế của "một cơ quan quyền lực cao nhất" đã huy động sức mạnh toàn dân "đem sức ta giải phóng cho ta", Quốc dân Đại hội Tân Trào là một hình thức tổ chức của cơ quan quyền lực đó.

Trên lĩnh vực đối ngoại: Để phát huy tối đa sức mạnh dân tộc và tranh thủ sự ủng hộ Quốc tế trong cuộc đấu tranh giành và giữ chính quyền, trong khi cha có điều kiện tổ chức tổng tuyển cử thì Quốc dân Đại hội Tân Trào là hình thức tổ chức duy nhất đợc chính quyền cách mạng trở thành một thực thể pháp lý của cả dân tộc Việt Nam, đủ t cách và quyền lực thay mặt nhân dân Việt Nam trong việc giành, giữ chính quyền và đại diện cho dân tộc Việt Nam trên trờng quốc tế. Đây chính là biểu hiện sáng tạo đợc đáo của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam trong việc thực thi t tổng dân quyền ngay trong tiến trình đấu tranh giành đợc lập dân tộc. Nhận định về sự kiện này, L.A. Patti, một sỹ quan tình báo Pháp có mặt ở Việt Nam tháng 8/1945 sau khi chính quyền Nhật và tay sai sụp đổ đã thừa nhận: "Ông Hồ biết rằng Ông phải làm cho mọi người thấy rõ đợc cả tính chất hợp pháp lẫn sức mạnh để giữ vai trò lãnh đạo và phát triển phong trào"¹⁷.

Xét về nội dung, kết cấu tổ chức, hình thức hoạt động và vai trò lịch sử, có thể coi Quốc dân đại hội Tân Trào là một hình thức tổ chức quyền lực Tiên Quốc hội.

Đối sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam, Quốc dân Đại hội Tân Trào chẳng những góp phần quan trọng tạo nên thắng lợi của Cách mạng tháng 8/1945 mà Nghị quyết của Quốc dân Đại hội Tân Trào còn tạo ra những cơ sở cho sự hình thành và ra đời của một cơ cấu, thể chế Nhà nước mới, đặt nền móng cho một sự nghiệp lớn lao: Tổng tuyển cử bầu Quốc hội và xây dựng Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam (1946), hình thành Nhà nước dân chủ nhân dân đầu tiên ở Đông Nam Á.

4. Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo tổ chức xây dựng cơ quan lập hiến. Sự ra đời của Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

4.1. Tuyên ngôn độc lập 2/9/1945 của Chủ tịch Hồ Chí Minh đặt nền móng đầu tiên cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Ngày 2/9/1945, tại quảng trường Ba Đình Lịch sử, trước hàng chục vạn đồng bào thủ đô, Chủ tịch Hồ Chí Minh thay mặt Chính phủ lâm thời đọc bản tuyên ngôn độc lập, khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và tuyên bố trước thế giới về nền độc lập, chủ quyền và quyền tự do dân chủ của nhân dân Việt Nam.

Bản tuyên ngôn khẳng định: "Tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình đẳng; dân tộc nào cũng có quyền sống, quyền sung sướng và quyền tự do."

Nước Việt Nam có quyền hưởng tự do và độc lập và thật sự đã trở thành một nước tự do, độc lập. Toàn thể dân tộc Việt Nam quyết đem tất cả tinh thần và lực lượng, tính mạng và của cải để giữ vững quyền tự do, độc lập ấy"¹⁸.

Tuyên ngôn độc lập là kết tinh truyền thống dân tộc và dân chủ của nhân dân ta trong thời đại mới gắn liền một cách hữu cơ giữa vấn đề độc lập dân tộc và dân chủ nhân dân, đặt vấn đề dân quyền trên nền tảng độc lập dân tộc tự quyết.

Kế tục và phát triển công lĩnh cách mạng đầu tiên của Đảng, các Nghị quyết của TW và Nghị quyết của Quốc dân Đại hội Tân Trào, Tuyên ngôn độc lập vừa có giá trị lịch sử khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, đồng thời là văn kiện chỉ đạo quan trọng đặt nền móng cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

4.2. Sự lãnh đạo của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh đối với việc tổ chức cơ quan Lập hiến- Tổng tuyển cử bầu Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

Vừa mới ra đời, nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã phải đứng trước những thách thức sống còn: sự bao vây, xâm lược của các thế lực đế quốc núp dưới danh nghĩa đồng minh, việc nổ súng quay trở lại xâm lược của Đế quốc Pháp và sự chống phá quyết liệt của các thế lực phản động trong khi chính quyền cách mạng còn non trẻ với một nền kinh tế tài chính kiệt quệ do chế độ cũ để lại.

Trong thế "ngàn cân treo sợi tóc" ngày 25/11/1945, TW Đảng đã ra chỉ thị "Kháng chiến, kiến quốc". Nêu khẩu hiệu "Tổ quốc trên hết, dân tộc trên hết" và chỉ ra 4 nhiệm vụ lớn: "Củng cố Chính quyền, chống thực dân Pháp xâm lược, bài trừ nội phản và cải thiện đời sống nhân dân"¹⁹.

Chỉ thị cũng nhấn mạnh "một trong những nhiệm vụ cấp bách lúc này là phải "xúc tiến việc đi đến Quốc hội để quy định Hiến pháp, bản Chính phủ chính thức"²⁰.

Trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời ngày 3/9/1945, tức một ngày sau khi Nhà nước cách mạng ra đời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhấn mạnh: "Trước chúng ta bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ. Tôi đề nghị Chính phủ tổ chức càng sớm càng hay cuộc tổng tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu. Tất cả công dân trai gái 18 tuổi đều có quyền ứng cử và bầu cử, không phân biệt giàu nghèo, dòng giống..."²¹.

Ngày 8/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ra sắc lệnh số 14/SL về cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc hội. Bản sắc lệnh ghi rõ:

"Chiếu theo Nghị quyết của Quốc dân đại biểu đại hội họp ngày 16,17 tháng 8 năm 1945 tại khu giải phóng, ấn định rằng nước Việt Nam sẽ theo chính thể dân chủ cộng hoà và Chính phủ nhân dân toàn quốc sẽ do một Quốc dân đại hội bầu theo lối phổ thông đầu phiếu cử lên;

Xét rằng nhân dân Việt Nam do Quốc dân đại hội thay mặt mà quyền lực tối cao để ấn định cho nước Việt Nam một Hiến pháp dân chủ cộng hoà;

Xét rằng trong tình thế hiện giờ, sự triệu tập Quốc dân đại hội không những có thể thực hiện được mà lại rất cần thiết để cho toàn dân tham gia vào công cuộc củng cố nền độc lập và chống nạn ngoại xâm"²².

Bản sắc lệnh cũng quy định "trong thời hạn 2 tháng kể từ ngày ký sắc lệnh này sẽ mở cuộc Tổng tuyển cử để bầu Quốc dân đại hội; tất cả công dân Việt Nam cả trai và gái, từ 18 tuổi trở lên đều có quyền tuyển cử và ứng cử, trừ những người bị tước mất công quyền và những người trí óc không bình thường". Một uỷ ban để dự thảo thể lệ cuộc Tổng tuyển cử sẽ được thành lập "để dự thảo một bản Hiến pháp đệ trình Quốc hội, một uỷ ban khởi thảo về Hiến pháp 7 người sẽ thành lập".

Chính phủ lâm thời còn ra một loạt sắc lệnh để xúc tiến công việc chuẩn bị cụ thể cho cuộc Tổng tuyển cử và dự thảo Hiến pháp: Sắc lệnh số 34/SL ngày 20/9/1945 thành lập uỷ ban dự thảo Hiến pháp; Sắc lệnh số 39/SL ngày 26/9/1945 thành lập Uỷ ban dự thảo thể lệ cuộc Tổng tuyển cử; Sắc lệnh số 71/SL ngày 2/12/1945 bổ sung Sắc lệnh số 51, tạo điều kiện thuận lợi cho người ứng cử.

Trong điều kiện giặc ngoài, thù trong, tình hình kinh tế- chính trị- xã hội hết sức khó khăn, vừa kháng chiến chống thực dân Pháp ở Miền nam, vừa giải quyết những nhiệm vụ cấp bách hàng ngày, vừa phải thực hiện sách lược tạm thời hoà hoãn với quân Tổng ở Miền Bắc, đồng thời lại phải đấu tranh để chống lại những hành động phá hoại điên cuồng của chúng.

Diễn ra trong bối cảnh lịch sử đó, đây không phải là cuộc Tổng tuyển cử thông thường, mà thực chất là cuộc đấu tranh chính trị, đấu tranh giai cấp và đấu tranh dân tộc rất quyết liệt để giữ vững chính quyền cách mạng, vừa giữ vững độc lập dân tộc, vừa đảm bảo việc xây dựng thể chế Nhà nước dân chủ nhân dân.

Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam đã thể hiện sự sáng suốt, vững vàng đề ra các giải pháp quyết định thắng lợi của cuộc Tổng tuyển cử:

1. Phát triển và xây dựng hệ thống tổ chức cơ sở Đảng. Mặt trận Việt Minh và hệ thống chính quyền địa phương, thực hiện ngay các giải pháp phát huy quyền dân chủ và nhân dân trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, xây dựng nền móng vững chắc cho Nhà nước dân chủ.

Ngày 22/11/1945, Chính phủ lâm thời ra sắc lệnh tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính các cấp. Sắc lệnh quy định cách thức tổ chức chính quyền dân chủ, nhân dân; quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính các cấp nhằm thực hiện quyền dân chủ của nhân dân.

Việc thực thi các biện pháp cấp bách của Chính phủ lâm thời: chống giặc đói, chống giặc dốt, chống giặc ngoại xâm đã đem lại lợi ích thiết thực, xây dựng niềm tin vững chắc của nhân dân đối với Đảng và Chế độ mới.

2. Nêu cao ngọn cờ đoàn kết dân tộc, thu hút mọi tầng lớp nhân dân yêu nước tham gia Tổng tuyển cử, hoà hoãn, nhân nhượng có nguyên tắc với các Đảng phái phản động Việt Quốc, Việt Cách để đa tổng tuyển cử đến thắng lợi.

Chủ tịch Hồ Chí Minh và tổng bộ Việt Minh quyết định mời tất cả những người ngoài Mặt trận cùng đứng chung danh sách ứng cử. Hành động này chứng tỏ Chính phủ và Việt Minh luôn luôn tôn trọng quyền tự do dân chủ của nhân dân, tôn trọng nhân tài, đoàn kết mọi lực lượng yêu nước, thiện tâm, thiện chí vì quyền lợi tối cao của dân tộc.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: "Tổng tuyển cử là một dịp cho toàn thể quốc dân tự do lựa chọn những người có tài, có đức để gánh vác công việc nước nhà.

Trong cuộc tổng tuyển cử, hễ là người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử; hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó.

Vì lẽ đó cho nên tổng tuyển cử tức là tự do, bình đẳng, tức là dân chủ đoàn kết"²³.

Để phá tan âm u của kẻ thù, nêu cao ngọn cờ "Tổ quốc trên hết, dân tộc trên hết", Đảng Cộng sản Đông Dương rút vào hoạt động bí mật, song công khai tuyên bố tự giải tán nhằm "phá tan tất cả những điều hiểu lầm ở ngoài nước và trong nước có thể trở ngại cho tiền đồ giải phóng của nước nhà"²⁴ và chỉ để lại một bộ phận hoạt động dưới danh nghĩa "Hội nghiên cứu chủ nghĩa Mác ở Đông Dương". Đó là một cách "để lãnh đạo kín đáo và có hiệu quả hơn"²⁵.

Đối với Việt Quốc, Việt Cách, Chính phủ lâm thời và Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kiên quyết đấu tranh vạch trần âm mưu và hành động chống phá của họ, đồng thời có sách lược mềm dẻo, nhân nhượng, hoà hoãn, tạo điều kiện ổn định cho Tổng tuyển cử.

Ngày 25/11/1946, trong chỉ thị "Kháng chiến kiến quốc", Trung ương Đảng đã nhấn mạnh việc tổ chức Tổng tuyển cử bầu cử Quốc hội để quy định Hiến pháp và bầu Chính phủ chính thức, đồng thời dự kiến: "Nếu vì lý do cần thiết thống nhất dân tộc và xúc tiến ngoại giao thì có thể cải tổ Chính phủ trước ngày bầu cử Quốc hội"²⁶.

Qua một quá trình đấu tranh thương lượng và nhân nhượng, Việt Quốc, Việt Cách đã thoả thuận hợp tác với Chính phủ và ủng hộ Tổng tuyển cử.

Ngày 24/12/1945, Việt Minh, Việt Quốc, Việt Cách đã ký bản Biện pháp đoàn kết gồm 14 điều chính và 4 điều phụ, trong đó có 3 khoản chủ yếu:

- a. Độc lập trên hết, đoàn kết trên hết.
- b. Ủng hộ Tổng tuyển cử Quốc hội và kháng chiến.
- c. Đình chỉ công kích lẫn nhau bằng ngôn luận và hành động.

Ngoài ra, bản Biện pháp này còn đề ra những vụ việc cụ thể nh mở rộng Chính phủ lâm thời, thừa nhận 70 ghế cho Việt Quốc, Việt Cách trong Quốc hội không qua bầu cử.

Ngày 1/1/1946, Chính phủ tự cải tổ thành Chính phủ liên hiệp lâm thời, mở rộng thành phần Chính phủ để thu hút thêm một số thành viên Việt Cách, Việt Quốc trong đó có Nguyễn Hải Thần làm Phó chủ tịch.

Chương trình đối nội đầu tiên của Chính phủ liên hiệp lâm thời là "làm cho cuộc toàn dân tuyển cử được thành công mỹ mãn và chuẩn bị sẵn sàng việc khai Quốc hội"²⁷.

3. Lãnh đạo, tổ chức các hoạt động tuyên truyền trong quảng đại quần chúng về ý nghĩa, nội dung Tổng tuyển cử và đấu tranh đánh bại các luận điệu xuyên tạc của các thế lực thù địch.

Toàn bộ công tác tuyên truyền giáo dục của Đảng, Mặt trận Việt Minh, đoàn thể cứu quốc từ Trung ương đến các địa phương về công tác tuyên truyền bầu cử đều gắn liền với việc thực hiện khẩu hiệu: "Tổ quốc trên hết, dân tộc trên hết" mà chỉ thị kháng chiến kiến quốc ngày 25/11/1945 của Ban chấp hành TW đã đề ra.

Các cơ quan thông tin đại chúng của cách mạng, nhất là các tờ báo Cứu quốc của Việt Minh, cơ giải phóng của Đảng Cộng sản Đông Dương (từ tháng 12/1945 gọi là báo Sự thật của Hội nghị nghiên cứu chủ nghĩa Mác ở Đông Dương) đã giữ vai trò hết sức quan trọng trong việc hướng dẫn d luận, cổ vũ quần chúng, thông tin kịp thời về Tổng tuyển cử và giữ vai trò hết sức quan trọng trong việc đấu tranh công khai đập tan các luận điệu xuyên tạc của kẻ thù.

Đặc biệt là tờ Nhật báo Quốc hội đã ra đời trong dịp Tổng tuyển cử nhằm mục đích: "định rõ giá trị cuộc Tổng tuyển cử đối với ngoài nước và trong nước; Giải thích thể lệ cuộc Tổng tuyển cử cho người dân Việt Nam hiểu quyền hạn và bổn phận của mình trong khi chọn và cử người vào Quốc hội; giúp các bạn ứng cử một cơ quan vận động chung để giới thiệu thành tích, khả năng và chương trình của mình"²⁸.

Nhân dịp này, Chính phủ lâm thời đã nhanh chóng tổ chức soạn thảo Hiến pháp. Ngày 31/10/1945, Hội đồng Chính phủ đã quyết định công bố trên báo và in gửi đi các làng, xã để thu thập ý kiến của dân. Ngày 10/11/1945 bản dự thảo Hiến pháp Việt Nam đã chính thức công bố trên báo Cứu Quốc kèm theo thông cáo của Chính phủ. Bản thông cáo nêu rõ: "muốn cho tất cả nhân dân Việt Nam dự vào việc lập Hiến pháp của nước nhà nên Chính phủ công bố bản dự án Hiến pháp này để mọi người đọc kỹ càng và đọc tự do bàn bạc phê bình... Ủy ban dự thảo Hiến pháp sẽ tập trung các đề nghị sửa đổi và ý kiến của nhân dân rồi trình lên toàn quốc đại hội bàn luận".

Việc công bố và lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân về dự án Hiến pháp đã góp phần rất quan trọng vào việc tuyên truyền, giáo dục quần chúng, tạo điều kiện để nhân dân hiểu rõ và lựa chọn thể chế dân chủ gắn liền với nhiệm vụ bầu cử Quốc hội, xây dựng Nhà nước dân chủ mới.

Song song với công tác tuyên truyền vận động quần chúng, phát huy quyền dân chủ của các tầng lớp nhân dân, các cơ quan thông tin đại chúng của Đảng và Mặt trận Việt Minh cũng tiến hành cuộc đấu tranh công khai không khoan nhượng với các luận điệu xuyên tạc của kẻ thù.

Trong thời điểm này, các thế lực thù địch Việt Quốc, Việt Cách đã sử dụng hệ thống báo chí phản động như các báo Việt Nam, Thiết thực, Đồng tâm núp dưới chiêu bài "Quốc gia", "dân tộc", công khai vu cáo, nói xấu Việt Minh, kêu gọi tẩy chay cuộc Tổng tuyển cử; chúng nêu luận điệu "trình độ dân trí còn thấp", nên tập trung vào chống Pháp...

Bác bỏ các luận điệu nói trên, báo Cứu Quốc ngày 24/11/1945 đã viết: "Vấn biết đại đa số dân mình cha biết đọc, biết viết, nhng vin vào đây để kết luận rằng dân ta không đủ t cách để kén chọn Đại biểu là không hiểu gì dân chúng, không hiểu gì chính trị... Hễ có ý thức chính trị là có đủ điều kiện cần thiết nhất để phân biệt ai là thù, ai là bạn, ai xứng đáng là Đại biểu chân chính của mình.

Chỉ có Tổng tuyển cử mới để cho dân chúng có dịp nói hết những ý muốn của họ và chỉ có Chính phủ lập ra bởi Tổng tuyển cử mới là đại diện chân chính và trung thành của toàn thể quốc dân. Sau hết cũng chỉ có Tổng tuyển cử mới có thể cấp cho nóc Việt Nam một Hiến pháp, mới ấn định rõ ràng quyền lợi của quốc dân và Chính phủ và mới phá tan độc hết những nghi ngờ ở trong cũng nh ở ngoài với chính quyền nhân dân"²⁹.

Công tác tuyên truyền bầu cử được tiến hành sâu rộng gắn với các nhiệm vụ hàng ngày "tăng gia sản xuất", "tăng gia sản xuất ngay, tăng gia sản xuất nữa để diệt giặc đói", "Tổng tuyển cử là ủng hộ cuộc kháng chiến Nam Bộ", "biết chữ để thực hiện quyền công dân..."

Nhiều người có tài, có đức xung phong ra ứng cử hoặc được quần chúng giới thiệu ra ứng cử. Danh sách cử tri và các ứng cử viên được niêm yết công khai. Trung ương Đảng chủ trương: "phải đa những người đã ở trong Ủy ban nhân dân có năng lực hành chính ra ứng cử và giới thiệu những người thân hào có tài, có đức ra ứng cử và cùng đứng chung một sổ quốc gia liên hiệp với các người ứng cử của Việt Minh"³⁰.

Đỉnh cao của công tác tuyên truyền vận động là tuần lễ cuối cùng trước khi Tổng tuyển cử (từ 1 đến 6/1/1946).

Cùng với việc tổ chức cho nhân dân trao đổi, tranh luận, chất vấn các ứng cử viên và tìm hiểu các thể thức bầu cử diễn ra trên các địa bàn, các cuộc mít tinh, diễu hành ở các địa phương tạo khí thế sôi nổi tiến tới tổng tuyển cử nh một ngày hội lớn của dân tộc.

4. Lãnh đạo và chỉ đạo hoàn thành thắng lợi cuộc bầu cử, sự ra đời của Quốc hội nóc Việt Nam dân chủ cộng hoà.

Ngày 3/1/1946 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chủ trì phiên họp của Chính phủ liên hiệp lâm thời để kiểm tra lần cuối cùng các công việc chuẩn bị Tổng tuyển cử.

Ngày 5/1/1946 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ra lời kêu gọi quốc dân đi bỏ phiếu. Toàn văn nh sau:

"Ngày mai mông 6 tháng giêng năm 1946

Ngày mai là một ngày sẽ đa quốc dân ta lên con đường mới mẻ.

Ngày mai là một ngày vui sống của đồng bào ta, vì ngày mai là ngày tổng tuyển cử, vì ngày mai là một ngày đầu tiên trong lịch sử Việt Nam mà nhân dân ta bắt đầu hưởng dụng quyền dân chủ của mình.

Ngày mai, dân ta sẽ tỏ cho các chiến sỹ ở Miền Nam rằng: Về mặt trận quân sự thì các chiến sỹ dùng súng đạn mà chống quân thù. Về mặt chính trị thì nhân dân dùng lá phiếu mà chống với quân địch. Một lá phiếu cũng có sức lực nh một viên đạn.

Ngày mai, quốc dân ta sẽ tỏ cho thế giới biết rằng dân Việt Nam ta đã:

Kiên quyết đoàn kết chặt chẽ,

Kiên quyết chống bọn thực dân,

Kiên quyết tranh quyền độc lập.

Ngày mai dân ta sẽ tự do lựa chọn và bầu ra những người xứng đáng thay mặt cho mình và gánh việc nóc...

Ngày mai tất cả các bạn cử tri đều phải nhớ đi bầu cử.

Ngày mai, mỗi người đều nên vui vẻ hưởng quyền lợi của người dân độc lập, tự do³¹.

Ngày 6/1/1946, báo Sự thật- Cơ quan ngôn luận của Đảng đã phát lời kêu gọi nhan đề: "Tất cả hãy đến thùng phiếu", lời kêu gọi có đoạn viết: "Tất cả công dân Việt Nam hãy bỏ phiếu để chỉ cho các nóc liên hợp thấy rằng dân tộc Việt Nam muốn hoàn toàn độc lập và đã đủ trình độ hưởng hoàn toàn độc lập; dân tộc Việt Nam đang tự mình thi hành nguyên tắc dân tộc tự quyết và dân tộc bình đẳng mà các nóc liên hợp đã trịnh trọng tuyên bố ở Cựu Kim Sơn".

Báo Quốc hội, số đặc biệt ngày 6/1/1946 đã trân trọng in trang đầu ảnh Chủ tịch Hồ Chí Minh và cả bút tích lời kêu gọi của Người "Khuyến đồng bào nam, nữ 18 tuổi trở lên hôm nay tất cả đều đi bỏ phiếu để bầu những người Đại biểu xứng đáng vào Quốc hội đầu tiên của nước ta".

Các báo cũng đăng tải bài nói chuyện của Chủ tịch Hồ Chí Minh với các ứng cử viên tại Hà Nội: "... làm việc nước bây giờ là hy sinh, là phấn đấu, quên lợi ích riêng mà nghĩ lợi ích chung" và lời căn dặn của Người với các cử tri "Những ai muốn làm quan cách mạng thì nhất định không nên bầu. Ngày mai không ai ép, không ai mua, toàn dân sẽ thực hiện quyền dân chủ của mình"³².

Đối sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam, nhân dân ta đã tham gia cuộc Tổng tuyển cử nh một ngày hội lớn:

Tỷ lệ cử tri đi bầu trong 71 tỉnh thành của cả nước đạt 89%, đã bầu được 333 đại biểu. Trong đó Bắc bộ: 152, Trung bộ: 108, Nam bộ: 73 đại biểu. 57% số đại biểu thuộc các Đảng phái khác nhau, 43% không có Đảng phái, 87% số đại biểu là công nhân, nông dân, chiến sỹ cách mạng; 10 đại biểu là nữ, 34 đại biểu thuộc các dân tộc ít người.³³

Cuộc tổng tuyển cử đầu tiên ở Việt Nam đã hoàn toàn thắng lợi. Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã ra đời.

Quốc hội vừa là thành quả của quá trình đấu tranh giải phóng dân tộc của nhân dân ta kể từ ngày thành lập Đảng (3/2/1930) vừa đáp ứng yêu cầu khách quan bức thiết của nhân dân ta: bảo vệ độc lập và xây dựng thiết chế dân chủ mới.

Quốc hội khoá I đã hội tụ các đại biểu của cả 3 miền Bắc- Trung- Nam, tiêu biểu cho ý chí của nhân dân cả nước. Quốc hội đã có đại diện của tất cả các thế hệ người Việt Nam yêu nước đương thời; Quốc hội cũng hội tụ đại biểu các tôn giáo, các thành phần dân tộc, các Đảng phái, các thành phần xã hội (kể cả Vĩnh Thụy- vua Bảo Đại).

Đánh giá thắng lợi của tổng tuyển cử, Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: "là kết quả của sự hy sinh, tranh đấu của tổ tiên ta, nó là kết quả của sự đoàn kết anh dũng phấn đấu của toàn thể đồng bào Việt Nam ta, sự đoàn kết của toàn thể đồng bào không kể già, trẻ, lớn bé, gồm tất cả các tôn giáo, tất cả các dân tộc trên bờ cõi Việt Nam đoàn kết chặt chẽ thành một khối, hy sinh không sợ nguy hiểm tranh lấy nền độc lập cho tổ quốc"³⁴

Sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam đã góp phần quyết định đối với sự ra đời của Quốc hội đầu tiên của nước ta, đó là:

Đờng lối cách mạng dân tộc dân chủ triệt để do Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam đề xướng vừa phù hợp với xu thế thời đại, vừa đáp ứng nhu cầu bức xúc của cách mạng Việt Nam. Đờng lối nói trên cùng với sự lãnh đạo tài tình của Đảng đã xây dựng đợc niềm tin vững chắc, quy tụ đợc sức mạnh vĩ đại của khối đại đoàn kết toàn dân, sự thống nhất giữa ý Đảng lòng dân trong sự nghiệp độc lập dân tộc và xây dựng chế độ dân chủ là nguồn gốc thắng lợi của cách mạng Tháng tám (1945) và sự ra đời của Quốc hội đầu tiên năm 1946.

Sự ra đời của Quốc hội đầu tiên của nước ta là kết quả của trên 30 năm đấu tranh gian khổ đi tìm con đường cứu nước khảo nghiệm để hình thành thiết chế dân chủ mới, xây dựng nền Hiến chính cách mạng Việt Nam của Chủ tịch Hồ Chí Minh và 16 năm kể từ khi Đảng cộng sản Việt Nam ra đời (1930- 1946) dưới sự lãnh đạo của Người đã thực thi từng bước qua Quốc dân đại hội Tân Trào (1945) và đỉnh cao là sự ra đời của Quốc hội Việt Nam (1946).

Sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam chẳng những được thực hiện trên cơng lĩnh, đường lối cách mạng dân tộc dân chủ đúng đắn mà còn thể hiện ở nghệ thuật tổ chức lãnh đạo trong việc thể chế hoá đường lối trong dự thảo Hiến pháp trong việc xây dựng thể lệ bầu cử, ứng cử, trong nghệ thuật tổ chức tuyên truyền và đấu tranh làm thất bại mọi âm mưu và hành động phá hoại tổng tuyển cử của các thế lực thù địch, đảm bảo Tổng tuyển cử thắng lợi.

Sự lãnh đạo của Đảng và thiên tài của Chủ tịch Hồ Chí Minh còn được thể hiện trong việc thực thi dân chủ, đảm bảo cho mọi tầng lớp nhân dân được tham gia bầu cử, ứng cử và xây dựng được Quốc hội đầu tiên tiêu biểu cho ý chí và nguyện vọng của toàn thể quốc dân.

Một Quốc hội ngay từ khi ra đời đã mang sẵn trong lòng nó một truyền thống tiêu biểu: Quốc hội của dân, do dân và vì dân./.

⁽¹⁾ Phan Bội Châu. Tập 4, NXB Thuận Hoá- Huế, 1990 trang 71.

⁽²⁾ Sách đã dẫn trang 224.

⁽³⁾ Phan Chu Trinh, tuyển tập, NXB Đà Nẵng 1989 trang 335.

⁴ Chơng Thân; Huỳnh Thúc Kháng, NXB Đà Nẵng 1989 trang 355.

⁵ Sách đã dẫn trang 57.

⁶ Sách đã dẫn trang 57.

⁷ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 2, NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội 1995, trang 270.

⁸ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 1, NXB chính trị Quốc gia. Hà Nội 1995, trang 480.

⁹ Theo tài liệu Viện bảo tàng Cách mạng Việt Nam, ký hiệu HIG/ISO!.

¹⁰ Hồ Chí Minh- Sách đã dẫn tập 3 trang 1.

¹¹ Lịch sử Việt Nam tập II, NXBKHXH, Hà Nội 1995 trang 58.

¹² Văn kiện Đảng 1930-1945 tập 3, Hà Nội 1977, NXB Sự thật, Hà Nội 1976, tr. 224.

¹³ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 3, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1995, trang 505- 506.

¹⁴ Văn kiện Đảng 1930- 1945, tập 3, Hà Nội 1977, NXB Sự thật, Hà Nội 1976 trang 535.

¹⁵ Chủ tịch Hồ Chí Minh với Quốc hội và Hội đồng nhân dân, NXB chính trị Quốc gia, Hà Nội 1976 trang 535.

¹⁶ Quốc dân Đại hội Tân Trào, Hà Nội 1995, trang. 151.

¹⁷ Quốc dân Đại hội Tân Trào, Sách đã dẫn trang 90.

¹⁸ Lịch sử Quốc hội Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1994, tr trang 26

¹⁹ Văn kiện Đảng 1945-1954. Ban nghiên cứu lịch sử đảng TW, Hà Nội 1978, trang 27.

²⁰ Văn kiện Đảng 1945-1954. Ban nghiên cứu lịch sử đảng TW, Hà Nội 1978, trang 27.

²¹ Việt Nam Quốc dân Công báo, số ra ngày 29/9/1945.

²² Việt Nam Quốc dân Công báo, số ra ngày 29/9/1945.

²³ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1995, trang. 72.

²⁴ Văn kiện Đảng 1945- 1954, tập 1, trang 32..

²⁵ Hồ Chí Minh, Sách đã dẫn, tập 6, trang 21.

²⁶ Văn kiện Đảng 1946- 1954, tập 1, trang 28.

²⁷ Văn kiện Đảng 1945- 1954, tập 1, trang 57.

²⁸ Báo Quốc hội, số ra ngày 17/12/1945.

²⁹ Báo Cứu quốc, số ra ngày 24/11/1945.

³⁰ Văn kiện Đảng 1945-1954, tập 1, trang 34- 35.

³¹ Hồ Chí Minh, sách đã dẫn, tập 4 trang 85- 86.

³² Hồ Chí Minh toàn tập, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội 1995, trang 147.

³³ Lịch sử Quốc hội Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội 1994, trang 52

³⁴ Hồ Chí Minh, sách đã dẫn tập 4 trang 103