

GÓP Ý SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP 1992

**HIẾN PHÁP VÀ CÁC ĐẠO LUẬT
TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM****TRƯƠNG THỊ HIỀN (*)****1. Sự phát triển của Hiến pháp, các đạo luật và Nhà nước pháp quyền**

Lịch sử phát triển của chủ nghĩa lập hiến và lịch sử phát triển của học thuyết nhà nước pháp quyền cho thấy sự phát triển gắn bó hữu cơ giữa Hiến pháp và nhà nước pháp quyền. Hiến pháp là bản văn ghi nhận ý chí và nguyện vọng của nhân dân, xác lập một cách tập trung nhất, đầy đủ nhất và cao nhất sự lựa chọn chính trị của nhân dân. Chính vì lẽ đó mà Hiến pháp được coi là đạo luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất, quy định các vấn đề cơ bản nhất như chế độ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Sự hiện diện của Hiến pháp là điều kiện quan trọng nhất bảo đảm cho các yếu tố cơ bản của nhà nước pháp quyền được tạo lập. Tuy nhiên, Hiến pháp cũng chỉ là một văn bản có giới hạn về số lượng, từ ngữ và nội dung, không thể quy định đầy đủ, chi tiết mọi vấn đề liên quan đến chế độ dân chủ, tổ chức bộ máy nhà nước, quyền, nghĩa vụ của công dân... Do đó, trên cơ sở những quy định mang tính nguyên tắc của Hiến pháp, các đạo luật sẽ thực hiện chức năng của mình để điều chỉnh các vấn đề có liên quan. Cũng cần đề cập đến các quan điểm xung quanh mối quan hệ giữa Hiến

pháp và các đạo luật. Quan điểm thứ nhất cho rằng, các đạo luật là văn bản thể chế hóa các quy định của Hiến pháp; quan điểm thứ hai cho rằng, các đạo luật điều chỉnh các mối quan hệ trong xã hội được xây dựng dựa trên cơ sở tuân thủ và tôn trọng các quy định trong Hiến pháp, có thể được ban hành theo quy định của Hiến pháp nhưng không phải là thể chế hóa các quy định của Hiến pháp. Chẳng hạn khi Hiến pháp quy định “công dân có quyền tự do cư trú theo quy định của pháp luật”, có nghĩa là Hiến pháp ủy quyền cho các cơ quan nhà nước quy định về quyền tự do cư trú của công dân và các cơ quan nhà nước có trách nhiệm phải ban hành các quy định để bảo đảm công dân có thể thực hiện quyền tự do này. Chúng tôi cho rằng, loại quan điểm thứ hai là phù hợp với quy luật nói chung cũng như sự phát triển trình độ lập pháp ở nước ta hiện nay, nhưng phải trên nguyên tắc tôn trọng triệt để Hiến pháp, không được quy định khác, hoặc trái, hoặc diễn giải khác Hiến pháp. Bởi vì, Hiến pháp không thể quy định mọi vấn đề liên quan đến đời sống xã hội mà chỉ nên quy định những nội dung mang tính nguyên tắc, nên các đạo luật điều chỉnh các mối quan hệ cụ thể dựa trên cơ sở những nguyên tắc chung đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Hơn nữa, nếu quan điểm các đạo luật là các văn bản thể chế hóa các quy định của Hiến pháp sẽ dẫn tới hệ quả là các nội dung không được đề cập đến trong Hiến pháp thì các đạo luật sẽ không được phép

(*) PGS.TS. Hiệu trưởng Trường Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh, Tổng Biên tập Tạp chí Phát triển nhân lực

quy định. Trong khi, các quan hệ xã hội luôn ở trạng thái động, phát sinh từng ngày, từng giờ đòi hỏi các đạo luật cũng phải có sự vận động sao cho phù hợp. Ở một góc độ khác, Hiến pháp luôn đòi hỏi tính ổn định và bền vững một cách tương đối. Làm rõ mối quan hệ giữa Hiến pháp và các đạo luật cũng như xác định rõ tính thứ bậc trong hệ thống pháp luật sẽ góp phần làm rõ được vị trí, vai trò quan trọng của Hiến pháp và các đạo luật trong nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

2. Hiến pháp trong việc xác định và quy định bản chất của Nhà nước pháp quyền Việt Nam

Cái gốc của chế độ nhà nước pháp quyền là xác lập dân chủ, tức là thừa nhận và bảo đảm thực hiện quyền lực của nhân dân. Mọi vấn đề liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước, quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân... đều phải được xác lập dựa trên cơ sở ý chí của nhân dân, chủ thể của quyền lực. Nói cách khác, việc ghi nhận của Hiến pháp và các đạo luật về tổ chức quyền lực nhà nước, việc thực thi quyền lực nhà nước, các thiết chế bảo đảm thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm thực thi các quyền dân chủ của nhân dân... đều phải được phản ánh trong Hiến pháp và các đạo luật. Bởi vì, trong phương thức tổ chức quyền lực ở nước ta, mặc dù không theo chế độ tam quyền phân lập, không có sự đối trọng nhau giữa các nhánh quyền lực và không dùng quyền lực kiểm soát quyền lực nhưng vẫn có sự phân công và phối hợp chặt chẽ, rành mạch giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nhìn từ góc độ phân công, phân nhiệm này thì Quốc hội (cơ quan lập pháp) là chủ thể trực tiếp do nhân dân bầu ra. Nhân dân thực hiện quyền lực thông qua cơ quan đại diện trực tiếp của mình là Quốc hội. Như vậy, Hiến pháp và các đạo luật xét từ tính thứ bậc cũng như từ nguồn gốc, bản chất của nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là các văn bản có giá trị cao nhất ghi nhận nguyên tắc cơ bản của một nền dân chủ là xây dựng một Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Mặc dù lời văn và câu chữ khác nhau

nhưng về cơ bản, tư tưởng chủ đạo của nguyên tắc này được ghi nhận xuyên suốt trong tất cả các bản Hiến pháp của nước ta từ trước đến nay. Điều 1 Hiến pháp 1946 khẳng định: “Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà”, “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”. Các bản Hiến pháp 1959, 1980, 1992 đều tiếp tục khẳng định nguyên tắc “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân”. Năm 2001, với những sửa đổi bổ sung cơ bản quy định tại Điều 2, Hiến pháp 1992 đã chính thức thừa nhận chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền với nội dung: “Nhà nước Việt Nam là Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Việc xác định bản chất nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là nền tảng được ghi nhận trong Hiến pháp. Xuất phát từ nguyên tắc mang tính nền tảng này, nhân dân với tư cách là người chủ của quyền lực không chỉ tạo lập nên Nhà nước của mình, trực tiếp và thông qua các cơ quan đại diện cho mình thực thi quyền lực, mà còn thông qua các hình thức và các quy định khác để tham gia vào hoạt động quản lý của Nhà nước như: Điều 53 của Hiến pháp quy định: “Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội...”, Điều 74 của Hiến pháp quy định: “Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào...”.

Ở một cấp độ khác, Hiến pháp và các đạo luật cũng quy định cụ thể việc các tổ chức đại diện cho nhân dân tham gia vào việc kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức

thành viên là những tổ chức để qua đó nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân (...), giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước (Điều 9 Hiến pháp); Công đoàn là tổ chức chính trị – xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động, cùng với cơ quan nhà nước (...) chăm lo và bảo vệ quyền lợi của cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác, *tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước ...*” (Điều 10 Hiến pháp). Thay mặt cho các tổ chức của mình, Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn các vấn đề có liên quan (Điều 111 Hiến pháp). Đến lượt mình, Chính phủ có trách nhiệm hiến định là phối hợp với các tổ chức đó trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, tạo điều kiện để các tổ chức đó hoạt động có hiệu quả (Điều 112 Hiến pháp).

Cá nhân công dân, song song với việc tham gia vào các hoạt động của Nhà nước với tư cách là thành viên của các tổ chức chính trị – xã hội, còn tham gia công việc của Nhà nước và xã hội ở cơ sở trong các hoạt động đa dạng nhằm bảo vệ của công, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, giữ gìn an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, tổ chức đời sống công cộng (Điều 11 Hiến pháp). Trong các phạm vi khác nhau của hoạt động Nhà nước, pháp luật cũng đã tạo ra những điều kiện về mặt pháp lý để thu hút sự tham gia rộng rãi và sự đóng góp tích cực của công dân. Chẳng hạn như, trong công tác xét xử thì sự tham gia của Hội thẩm nhân dân là bắt buộc.

Ở những mức độ khác nhau, nhân dân có thể tác động một cách tích cực vào quá trình thực hiện quyền lực nhà nước. Điều này thể hiện qua các quyền được ghi nhận trong Hiến pháp và các đạo luật như quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, quyền được thông tin (Điều 69), quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan

nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào (Điều 74 Hiến pháp). Việc khiếu nại, tố cáo phải được cơ quan nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định. Chính phủ thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng mà Chính phủ phải giải quyết. Hiến pháp cũng quy định trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương (Điều 125 Hiến pháp).

Đối với chúng ta vấn đề về tính pháp quyền của quyền lực nhà nước được xem xét ở bình diện khẳng định và bảo đảm quyền lực đó là của nhân dân, giữ cho nó luôn luôn nằm trong quỹ đạo phục vụ nhân dân thông qua các quy định của Hiến pháp và các quy định tại các đạo luật có liên quan. Ở bình diện khác, vấn đề được đặt ra là làm thế nào để nhân dân uỷ nhiệm cho Nhà nước thực hiện quyền lực của mình mà không bị mất quyền, không bị lạm quyền, sử dụng quyền lực để đi ngược lại với lợi ích của Tổ quốc, của nhân dân. Do đó, một trong những vấn đề cấp bách hiện nay là cần có những cải cách thích hợp để các quy định của Hiến pháp cũng như các quy định của các điều luật được thực hiện một cách trực tiếp, không qua các văn bản hướng dẫn, hạn chế tối đa sự “méo mó” trong việc thực hiện các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng cũng như sự lạm dụng các quy định của pháp luật chung chung làm ảnh hưởng đến quyền làm chủ của nhân dân, chủ thể duy nhất của quyền lực nhà nước ở nước ta (thí dụ: quyền thu hồi đất của dân trong thời gian qua).

3. Hiến pháp và pháp luật trong việc xác định chế độ kinh tế và các thành phần kinh tế trong xã hội

Trên cơ sở đánh giá sâu sắc thực tiễn cơ chế quản lý kinh tế thời kỳ kế hoạch hoá, tập trung, bao cấp, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đã chỉ ra những hạn chế, bất cập cơ bản của cơ chế này là: quản lý nền kinh tế bằng mệnh lệnh hành chính là chủ yếu; Nhà nước can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh nhưng lại không chịu trách nhiệm cả về mặt vật chất lẫn tinh thần đối với những quyết định của mình; cơ chế quản lý tập trung, bao cấp vì thế rất công kênh và kém năng động, nhiều tầng nấc trung gian, đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế thì không thạo việc kinh doanh, nhưng lại quan liêu, cửa quyền, hệ quả của cơ chế quản lý kinh tế này làm cho sản xuất đình trệ, đất nước ta lâm vào khủng hoảng kinh tế nặng nề. Điều này tất yếu dẫn đến nhu cầu khách quan là Nhà nước phải thực hiện các biện pháp, mà trước hết là thay đổi tư duy, đường lối về phát triển kinh tế được quy định trong Hiến pháp để từ đó xây dựng một hệ thống pháp luật bảo đảm cho quyền tự do sản xuất, kinh doanh, cạnh tranh lành mạnh của các doanh nghiệp, doanh nhân; theo nguyên tắc “cá nhân, doanh nghiệp được làm tất cả những gì pháp luật không cấm”. Như vậy, nền kinh tế thị trường tự do đã là một đòi hỏi tất yếu khách quan buộc Nhà nước phải thay đổi phương thức quản lý kinh tế, xã hội. Nhà nước phải quản lý kinh tế - xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật. Hiến pháp và các đạo luật phải bảo đảm xây dựng thể chế kinh tế thị trường đủ ở mức tạo thành hành lang pháp lý an toàn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, bảo đảm công bằng, bình đẳng, hợp tác cùng phát triển lâu dài giữa các thành phần kinh tế, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho sự phát triển bền vững của nền kinh tế vì mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”.

Quá trình đổi mới và phát triển cũng đặt ra nhiều vấn đề về bảo đảm tính hiến định trong nhà nước pháp quyền cũng như bảo đảm các nguyên tắc trong xây dựng nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, cũng cần xem xét các vấn đề này dưới góc độ lịch sử - chính trị để có một

cái nhìn toàn diện hơn về quá trình đổi mới kinh tế ở đất nước ta, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm sâu sắc về tính định hướng trong việc xây dựng các chủ trương, đường lối của Đảng để thể chế thành các quy định của Hiến pháp, pháp luật của Nhà nước.

4. Hiến pháp và các đạo luật trong việc ghi nhận nguyên tắc về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước pháp quyền.

Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền duy nhất. Sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị và đối với xã hội là một tất yếu lịch sử khách quan. Nói theo cách của Chủ tịch Hồ Chí Minh thì “Đảng ta là Đảng cầm quyền”, hơn nữa là Đảng duy nhất cầm quyền. Điều này không phải là ngẫu nhiên mà có, đó là thành quả đấu tranh cách mạng đầy hy sinh, gian khổ của toàn Đảng, toàn dân ta trong hơn 80 năm qua.

Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII chỉ rõ: “Ở nước ta, không có sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản thì không có độc lập dân tộc, không có quyền làm chủ thực sự của nhân dân, không có Nhà nước của dân, do dân và vì dân, không thể thực hiện được công bằng xã hội. Lúc bình thường, vai trò lãnh đạo của Đảng rất quan trọng, ở những bước chuyển giai đoạn, vai trò đó lại càng quan trọng”⁽¹⁾.

Sự lãnh đạo đó cần phải được thể hiện như một xu thế tất yếu trong Hiến pháp và trong các đạo luật. Bởi hơn ai hết, Đảng phục vụ lợi ích của nhân dân, ý chí và quyền lực nhân dân được thể hiện trong Hiến pháp và các đạo luật, vì vậy, sự lãnh đạo của Đảng phải được ghi nhận trong Hiến pháp và thể hiện bằng các quy định cụ thể trong các điều luật. Mặt khác, các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng muốn đi vào đời sống cũng phải thông qua Hiến pháp và các đạo luật là chủ yếu. Bởi vì, Cương lĩnh, Nghị quyết của Đảng nếu chỉ được ghi

(1) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam.

nhận trong các Văn kiện của Đảng sẽ không thể phát huy hiệu lực đối với toàn xã hội, mà chỉ khi được ghi nhận bởi Hiến pháp, các đạo luật thì mới có giá trị thực thi đối với toàn xã hội. Chỉ thông qua Hiến pháp và các đạo luật, các chủ trương, đường lối, chính sách đó mới phát huy được hết giá trị. Đó cũng là phương thức chủ yếu để Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo xã hội của mình.

Vấn đề cần xác định rõ về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước là việc phân định vai trò lãnh đạo của Đảng với vai trò quản lý của Nhà nước. Nhiều vấn đề cụ thể xung quanh vấn đề lớn này được đặt ra như: mối tương quan giữa cấu trúc tổ chức các cơ quan Đảng với cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước ở các cấp từ trung ương đến địa phương; các tiêu chí phân định sự lãnh đạo chính trị của các cấp ủy đảng và quyền tự chủ, độc lập của các cơ quan nhà nước; cơ sở pháp lý xác định quyền hạn và trách nhiệm của các tổ chức đảng trong các hoạt động lãnh đạo, kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước ở các cấp; vai trò, phương thức lãnh đạo của các cấp ủy đảng theo cấu trúc lãnh thổ như tỉnh ủy, huyện ủy, đảng ủy xã và của các cấp ủy trong bản thân các cơ quan nhà nước cần phải được xác định như thế nào. Các vấn đề này chỉ có thể được xác định một cách công khai, minh bạch và hiệu quả bằng các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Thông qua Hiến pháp và pháp luật, Đảng lãnh đạo xã hội, Đảng không bao biện, làm thay Nhà nước, cũng không phải là một thiết chế “đứng trên Nhà nước”. Mọi tổ chức, cá nhân sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật. Chỉ có như vậy, nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và nguyên tắc Đảng lãnh đạo mới thực hiện một cách triệt để và hiệu quả.

Một vấn đề nữa trong mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước, Hiến pháp và pháp luật là cần nhận thức rõ rằng, Đảng không phải là một chủ thể ban hành các văn bản pháp luật. Tuy nhiên, các chủ trương, chính sách, đường lối của Đảng được thể chế hoá trong các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Nói như vậy

cũng có nghĩa rằng, các chủ trương, đường lối, chính sách không chỉ nằm trong văn bản Hiến pháp và các đạo luật mà còn nằm ở trong các văn bản quy phạm pháp luật khác. Vậy tại sao Hiến pháp và các đạo luật lại giữ vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng so với các văn bản khác? Để trả lời câu hỏi này phải trở lại nguyên lý xây dựng NNQP, theo đó chủ thể ban hành văn bản và tính thứ bậc của các văn bản trong hệ thống pháp luật giữ vai trò quyết định. Nói một cách khác, nếu vì một lý do nào đó mà các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật thể hiện chủ trương, đường lối của Đảng khác hoặc trái với Hiến pháp, các đạo luật thì các văn bản đó đương nhiên là không có giá trị vì Hiến pháp là tối thượng. Có như vậy mới bảo đảm được tính thứ bậc, tính pháp quyền, đồng thời cũng bảo đảm được sự lãnh đạo tuyệt đối của Đảng.

5. Một số hạn chế và kiến nghị trong quá trình xây dựng Hiến pháp và các đạo luật ở nước ta

Thứ nhất, Hiến pháp và các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước ở nước ta đều thống nhất nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất thuộc về nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ, rành mạch giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua các cơ quan đại diện của mình là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, trong đó Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Tuy nhiên, sự phân công, phối hợp cũng như các nguyên tắc về phân công phối hợp chưa được Hiến pháp đề cập đến và cũng chưa được thể chế hoá trên phương diện luật pháp. Điều này dẫn đến tổ chức và hoạt động của các thiết chế quyền lực còn nhiều bất cập; đồng thời dẫn tới những vướng mắc trong quá trình xây dựng pháp luật như không phân biệt được rõ lĩnh vực nào thuộc thẩm quyền của Quốc hội và phải được quy định bằng luật, lĩnh vực nào thuộc về quyền điều

hành của Chính phủ. Mặt khác, theo quy định của Hiến pháp thì Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Tính chất “cao nhất” được thể hiện bằng các quyền hiến định như: là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; có quyền giám sát tối cao. Tuy nhiên, bản thân Quốc hội lại là cơ quan hoạt động không thường xuyên. Hoạt động của Quốc hội vì thế chủ yếu là xem xét, cho ý kiến về các báo cáo của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và thông qua các đạo luật do các cơ quan khác chuẩn bị. Thẩm quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước cũng như hoạt động giám sát tối cao cũng chưa được xác định rõ. Điều này dẫn tới hệ quả là hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất mang tính hình thức, thiếu hiệu quả. Trong khi đó, các thiết chế khác không được giao quyền lực lại có xu thế “lấn át” chủ thể được giao quyền lực.

Ngoài ra, có thể nhận thấy địa vị pháp lý của Chính phủ trong mối quan hệ với Quốc hội và các cơ quan tư pháp cũng thiếu nhất quán và không thật sự rõ ràng. Chính phủ dường như rơi vào tình trạng “chông chênh”, vừa thiếu những quyền cần thiết để trở thành cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của đất nước, vừa phải thực hiện những quyền làm ảnh hưởng đến quyền hạn của cơ quan lập pháp. Hơn nữa, Chính phủ trong các bản Hiến pháp 1959, 1960, 1982 và kể cả Hiến pháp 1992 tuy đã có sự đề cao vai trò của cá nhân người đứng đầu nhưng vẫn mang hình bóng của một “hội đồng”. Và dù rằng tính chất “hội đồng” trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bốn bản Hiến pháp quy định có khác nhau nhưng ở những mức độ khác nhau đều biến Chính phủ thành “cơ quan nghị bàn” hơn là một cơ quan hành động và quyết định. Tính chất “hội đồng” của Chính phủ đã không tạo ra được một chế độ trách nhiệm rõ ràng giữa các thành viên Chính phủ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ, của các thành viên của Chính phủ về thực chất vẫn bị quy định trong khuôn khổ của chế độ lãnh

đạo, điều hành tập thể, chịu trách nhiệm tập thể. Do vậy, không thật sự phát huy được tính chủ động và khả năng tự chịu trách nhiệm của cá nhân mỗi thành viên. Về thiết chế quyền lực này, cần phải thấy rõ một điểm hạn chế nữa của Hiến pháp là không phân rõ thế nào là quyền hành pháp mà mới tập trung vào thẩm quyền hành chính của Chính phủ. Nếu là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất thì tính chấp hành và thừa hành phải được đề cao, mặc dù được quy định là cao nhất. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận dưới góc độ nguyên tắc phân công, phân nhiệm giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp thì cần xác định rõ các quyền của cơ quan hành pháp và đi kèm với nó là trách nhiệm độc lập của cơ quan hành pháp trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội, trước nhân dân. Chỉ khi xác định cụ thể các lĩnh vực thuộc trách nhiệm, thẩm quyền của các thiết chế quyền lực nào thì sự phân công, phân nhiệm mới phát huy hết tác dụng và hiệu quả của nó.

Thứ hai, thực tiễn xây dựng và tổ chức thực hiện Hiến pháp và các đạo luật cho thấy việc áp dụng còn gặp rất nhiều khó khăn. Điều này có nhiều nguyên nhân, tuy nhiên, nguyên nhân chủ yếu nhất nằm ở chỗ Hiến pháp còn quy định dàn trải, các quy định chung chung nhưng không mang tính cô đọng và khái quát cao; trong khi đó, các đạo luật thì phần lớn không được áp dụng trực tiếp mà vẫn cần có những văn bản hướng dẫn dưới luật. Một vấn đề nữa cũng cần đặt ra ở đây là các quy định “ủy quyền” trong Hiến pháp và các đạo luật. Có thể nói Hiến pháp và các đạo luật chưa có những nguyên tắc chung về ủy quyền, trong khi đó, vấn đề này lại liên quan trực tiếp đến thẩm quyền của các thiết chế quyền lực được quy định trong Hiến pháp. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước từ khi có Hiến pháp năm 1992 cho thấy, giữa các quy định Hiến pháp về cơ cấu tổ chức, quyền hạn, trách nhiệm và mối quan hệ giữa các thiết chế quyền lực với thực tiễn vận hành của cơ chế quyền lực nhà nước vẫn tồn tại một

khoảng cách.

Thứ ba, một trong những vấn đề còn vướng mắc về lý luận cũng như trong quá trình tổ chức thực hiện Hiến pháp và các đạo luật hiện nay là sự vận hành của nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ, rành mạch giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Để làm rõ được vấn đề này, cần phải giải quyết cho được cơ chế thực hiện nguyên tắc gốc là “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân”. Cũng cần phải xem xét lại quan điểm về nguyên tắc tập quyền, bởi trong một thời gian dài chúng ta thường đặt nguyên tắc tập quyền để đối lập với nguyên tắc phân quyền của các nước tư bản chủ nghĩa. Trên thực tế, cần phải quán triệt nhận thức, bản thân quyền lực nhà nước là thống nhất. Sự thống nhất đó nằm trong chính nội tại của quyền lực nhà nước. Bởi vì, quyền lực nhà nước không phải là một tập hợp về số lượng của các quyền của nhà nước hay quốc gia, cũng không phải là tập hợp của các thực thể riêng lẻ. Sự thống nhất đó cũng thể hiện ở chỗ chủ thể duy nhất của nó là nhân dân. Vì vậy, không thể quan niệm quyền lực nhà nước là tổng của phép cộng đơn thuần giữa các số hạng quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Điều đó có nghĩa là việc phân chia các quyền chỉ mang ý nghĩa tương đối, là phương thức để tổ chức quyền lực nhà nước chứ không nhằm xác định một chế độ là tư bản hay xã hội chủ nghĩa. Xuất phát từ quan điểm đó cần phải đẩy mạnh sự phân công, phân nhiệm, đề cao tính độc lập, tính chịu trách nhiệm của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chỉ khi có các quy định rạch ròi, minh bạch thì các thiết chế của quyền

lực đó mới có thể phát huy hết hiệu quả hoạt động của mình. Tuy nhiên, sự phân công, phân nhiệm giữa các thiết chế không có nghĩa là kiểm chế, đối trọng mà đặt dưới sự lãnh đạo tuyệt đối của Đảng Cộng sản Việt Nam - thông qua việc thể chế các quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng thành các quy định trong Hiến pháp và pháp luật. Đồng thời, cũng cần xác định rõ tính tối cao của Hiến pháp mà Quốc hội thông qua. Bởi vì, đó chính là thiết chế do chính nhân dân, chủ thể của quyền lực nhà nước trực tiếp bầu ra. Đồng thời cũng nên xác định quyền phúc quyết sau cùng của nhân dân để trưng cầu ý kiến thông qua Hiến pháp và một số đạo luật như Hiệp pháp năm 1946 đã xác định.

Thứ tư, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng trong lãnh đạo Nhà nước và xã hội nên thể chế hoá trong văn bản có giá trị pháp lý cao nhất là Hiến pháp, và tiếp sau đó là các đạo luật. Chấp hành Hiến pháp và luật cũng cần được hiểu là chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng. Nói thế không có nghĩa là các văn bản pháp luật khác không mang trong mình đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng. Nhưng theo chúng tôi, đã là đường lối, chủ trương, chính sách thì cần thiết phải được thể hiện ở văn bản pháp lý có giá trị cao để bảo đảm tính thống nhất trong quá trình thực hiện và áp dụng. Đồng thời, cũng cần quán triệt chủ trương về việc sửa đổi Hiến pháp theo hướng chỉ quy định những nguyên tắc quan trọng và cơ bản nhất mà không quy định cụ thể. Các quy định của Hiến pháp cần có hiệu lực áp dụng trực tiếp, hạn chế sự uỷ quyền trong các quy định của Hiến pháp./.

