

**Đại học Quốc gia Hà Nội  
Khoa Luật**

**Nguyễn Đăng Dung**  
Chủ Biên

# **Luật Hiến pháp Việt Nam**

**Nhà Xuất Bản Đại học Quốc gia Hà Nội  
2006**

## Lời nói đầu

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân đang từng bước xây dựng trên đất nước Việt Nam. Nhà nước pháp quyền có rất nhiều đòi hỏi khác nhau theo cách thức phân tích và tiếp cận của từng người. Nhưng đòi hỏi tuân thủ Hiến pháp của mọi hoạt động xã hội trong đó trước hết là việc tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Vì vậy việc giảng dạy, phổ biến và tuyên truyền Hiến pháp có ý nghĩa rất lớn trong cuộc sống của xã hội hiện nay.

Giáo trình Luật Hiến pháp Việt nam của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà nội xuất bản năm 1999 là giáo trình tái bản lần thứ ba có bổ sung cuốn giáo trình Luật Nhà nước Việt Nam năm 1992. Nội dung của những cuốn giáo trình vẫn nặng ở việc tham khảo các giáo trình của Liên xô và hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa trước đây của cơ chế tập trung kế hoạch hóa.

Với tinh thần mạnh dạn cải tổ và đổi mới, Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam này được cơ cấu lại và viết lại trên các quy định của Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi năm 2001, và những kiến thức mới thu nhận được trong những năm đổi mới gần đây.

Giáo trình được chia ra làm hai phần tương ứng với hai học phần hiện nay của chương trình giáo dục đại học của Bộ Giáo dục – Đào tạo: Phần thứ nhất - Những vấn đề chung về Hiến pháp và Phần thứ hai - Những chế định cơ bản của Hiến pháp.

Hết sức mong được sự đóng góp của các quý độc giả.

## Phân công Biên soạn

- Nguyễn Đăng Dung viết các chương I, II (1, 2, 3), III, IV, V, VI, VII, VIII, IX (1, 2, 4, 4, 5, 6), X, XI, XII
- Bùi Xuân Đức -----Chương XIV
- Bùi Ngọc Sơn----- Chương II (2); Chương XIII (3, 6); Chương XIII (1, 6)
- Đặng Minh Tuấn -----Chương XIII (2, 3, 4, 5)

## MỤC LỤC

Lời nói đầu

3

### **PHẦN THỨ NHẤT: NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ LUẬT HIẾN PHÁP(Hiến pháp phần I)**

#### **Chương I: Khoa học luật hiến pháp**

- I. Đối tượng nghiên cứu
- II. Phương pháp nghiên cứu
- III. Mối quan hệ giữa khoa học luật hiến pháp với các ngành khoa học pháp lý khác
- IV. Sơ lược lịch sử khoa học luật hiến pháp
- V. Những cơ sở lý luận của khoa học luật hiến pháp
- VI. Hệ thống khoa học luật hiến pháp

#### **Chương II: Khái quát về Hiến pháp với tư cách là đạo luật cơ bản của mỗi quốc gia**

- I. Tổ chức nhà nước và vấn đề hiến pháp
- II. Định nghĩa hiến pháp
- III. Bản chất của hiến pháp
- IV. Phân loại hiến pháp
- V. Chế độ bảo hiến

#### **Chương III: Ngành luật hiến pháp Việt Nam**

- I. Đối tượng điều chỉnh của luật hiến pháp
- II. Phương pháp điều chỉnh của luật hiến pháp
- III. Nguồn của luật hiến pháp
- IV. Hệ thống ngành luật hiến pháp
- V. Quan hệ luật hiến pháp
- VI. Mối quan hệ giữa luật hiến pháp và các ngành luật khác

#### **Chương IV: Hiến pháp Việt Nam là luật cơ bản của Nhà nước CHXHCN Việt Nam**

- I. Quá trình lập hiến Việt Nam
- II. Hiến pháp Việt Nam là đạo luật cơ bản của Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Chương V. Hình thức Nhà nước Việt Nam.

- I. Hình thức nhà nước và vấn đề quy định hình thức nhà nước trong Hiến pháp

II. Hình thức Chính thể Nhà nước

1. Lý thuyết tổng quát về chính thể.
2. Chính thể Việt Nam qua các bản hiến pháp trong lịch sử.
3. Chính thể Việt Nam theo Hiến pháp hiện hành.

II. Hình thức cấu trúc lãnh thổ

1. Lý thuyết tổng quát về hình thức cấu trúc lãnh thổ.
2. Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước đơn nhất.

III. Nhà nước pháp quyền

1. Tổng quan về Nhà nước pháp quyền.
2. Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

**Chương VI. Chế độ kinh tế, Chính sách văn hóa - xã hội, đối ngoại và quốc phòng an ninh như những chế định quan trọng của hiến pháp Việt Nam**

I. Chế độ kinh tế.

II. Chính sách Văn hóa- xã hội

III. Chính sách Đối ngoại và quốc phòng an ninh

**Chương VII: Quyền con người và Quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân một chế định cơ bản của Hiến pháp Việt Nam**

I. Quyền con người

II. Khái niệm công dân

III. Khái niệm quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

IV. Nguyên tắc chủ yếu về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

V. Việc quy định về **quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qua các bản Hiến pháp của Việt Nam.**

VI. Hệ thống các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân theo Hiến pháp 1992

VII. Quyền con người, quyền công dân trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền

**PHẦN THỨ II: NHỮNG CHẾ ĐỊNH CƠ BẢN CỦA LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM VỀ BỘ MÁY NHÀ NƯỚC**

**(Hiến pháp phần II)**

**Chương VIII. Chế độ bầu cử**

I. Khái niệm chế độ bầu cử

II. Các nguyên tắc bầu cử

III. Quyền bầu cử và ứng cử

IV. Số lượng đại biểu Quốc hội và số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân

V. Các tổ chức phụ trách bầu cử

VI. Trình tự bầu cử

VII. Việc bãi nhiệm đại biểu

VIII. Bầu cử trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền

**Chương IX: Quốc hội**

I. Tổng quan về ngành lập pháp

II. Vị trí pháp lý của Quốc hội

III. Nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội

IV. Cơ cấu tổ chức của Quốc hội

V. Kỳ họp Quốc hội

VI. Đại biểu Quốc hội

VII. Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

**Chương X: Chủ tịch nước**

I. Vị trí của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước

II. Thẩm quyền của Chủ tịch nước

III. Việc bầu Chủ tịch nước và phó Chủ tịch nước

IV. Hội đồng quốc phòng và an ninh

**Chương XI: Chính phủ**

I. Tổng quan về ngành hành pháp

II. Vị trí của Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

- III. Thành phần và cơ cấu tổ chức của chính phủ.
- IV. Thẩm quyền của Chính phủ
- V. Thủ tướng Chính phủ- Người đứng đầu Chính phủ
- VI. Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.
- VII. Chế độ làm việc của Chính phủ
- VIII. Chính phủ điện tử.
- IX. Chính phủ trong nhà nước pháp quyền

### **Chương XII: Viện kiểm sát nhân dân**

- I. Vị trí pháp lý của Viện kiểm sát nhân dân
- II. Khái quát chung về sự ra đời và phát triển của Viện kiểm sát nhân dân.
- III. Tổ chức bộ máy Viện kiểm sát nhân dân
- IV. Viện Kiểm sát trong nhà nước pháp quyền

### **Chương XIII: Toà án nhân dân**

- I. Tổng quan về tư pháp.
- II. Vị trí pháp lý của toà án nhân dân
- III. Những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân
- IV. Sự hình thành và phát triển của hệ thống toà án nhân dân
- V. Cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân hiện nay
- VI. Tòa án trong nhà nước pháp quyền

### **Chương XIV. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân**

- I. Khái niệm và tính chất Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân
  - II. Sự phát triển của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân
  - III. Nhiệm vụ quyền hạn của Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân
  - IV. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân  
và ủy ban nhân dân
  - V. Chính quyền địa phương trong nhà nước pháp quyền
- Tài liệu Tham khảo

**PHẦN THỨ NHẤT:  
NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ LUẬT HIẾN PHÁP  
(Hiến pháp phần I)**

# CHƯƠNG I

## KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP

### I. ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU

Cũng giống như các ngành khoa học khác, sự hình thành ngành khoa học pháp lý của luật Hiến pháp, trước hết phải bằng sự có đối tượng và phương pháp nghiên cứu riêng. Trước hết là đối tượng nghiên cứu. Khoa học luật Hiến pháp có đối tượng nghiên cứu riêng. Đó là hiện tượng tổ chức quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân, cùng với việc quy định hiện tượng này bằng các quy định pháp luật, và xung quanh những vấn đề có liên quan đến việc tổ chức, quyền lực Nhà nước. Đó là những mối quan hệ có liên quan đến việc tổ chức Nhà nước tức là khách thể của luật Hiến pháp, đối tượng điều chỉnh của luật Hiến pháp. Từ việc nghiên cứu này khoa học luật Hiến pháp phải có nhiệm vụ tìm ra những mô hình, những quy luật khách quan của tổ chức quyền lực Nhà nước. Hiện tượng tổ chức quyền lực Nhà nước là một hiện tượng của thượng tầng kiến trúc, hiện tượng có sự tham gia của con người, cho nên rất phức tạp, chứa đựng nhiều quy luật khác nhau, thậm chí là mâu thuẫn đối kháng, mang nhiều phương diện khác nhau: tâm lý, văn hoá, xã hội...

Hiện tượng này, ngay từ mới xuất hiện Nhà nước đã được nhiều người quan tâm nghiên cứu để lại một khối lượng kiến thức phức tạp, khổng lồ và đa ngành. Những khối lượng tri thức này, trở thành nguồn của khoa học luật Hiến pháp. Đó là những tác phẩm, những quan điểm, học thuyết của các nhà triết học cổ Hy Lạp, Ai Cập, Phương Đông cổ đại, của Phương Tây thời cách mạng tư sản, và nhất là các quan điểm khoa học của chủ nghĩa Mác, của Hồ Chí Minh, lãnh tụ vĩ đại của nhân dân Việt Nam. Muốn tiếp thu được tinh hoa tri thức của nhân loại trong lĩnh vực này, đòi hỏi trước hết phải hiểu. Sự hiểu này cũng đòi hỏi phải nghiên cứu nghiêm túc không khác nào một ngành khoa học.

Khoa học luật Hiến pháp cũng như các ngành khoa học xã hội khác có đối tượng nghiên cứu, có phương pháp nghiên cứu riêng. Theo truyền thống của nền khoa học pháp lý của các nước trong hệ thống xã hội chủ nghĩa, tương ứng với mỗi một ngành luật đều có một ngành khoa học pháp lý. Khoa học luật Hiến pháp là một loại khoa học pháp lý chuyên ngành. Sự ra đời của ngành khoa học pháp lý này gắn liền với cuộc đấu tranh giành quyền dân chủ của nhân loại, đoạt tuyệt với chế độ độc tài chuyên chế, và tuyên bố quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

*Là một ngành khoa học nằm trong hệ thống các khoa học pháp lý, khoa học luật Hiến pháp nghiên cứu các quy phạm pháp luật về việc tổ chức quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân, sự hình thành và phát triển của các quy phạm, các tri thức khoa học, các quan điểm khoa học về việc tổ chức quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân.*

Đây là đối tượng nghiên cứu của khoa học luật Hiến pháp. Đối tượng này được bắt đầu nghiên cứu từ khi có cách mạng tư sản. Hay nói một cách chính xác hơn kể từ khi có Hiến pháp thành văn đầu tiên trên thế giới 1787 (Hiến pháp Mỹ) luật Hiến pháp mới thực sự trở thành một bộ môn khoa học pháp lý.

*Khoa học Luật Hiến pháp là tổng thể các tri thức, các quan điểm khoa học về cơ sở chính trị, xã hội và các quy luật khách quan của việc tổ chức quyền lực Nhà nước thuộc*



về nhân dân, về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, về việc tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước phục vụ quyền lợi của nhân dân.

Khoa học này trước hết nó nghiên cứu các quy phạm, sự phát triển các quy phạm luật Hiến pháp, các quan điểm học thuyết của các học giả, qua đó tìm ra được quy luật phát triển khách quan của ngành luật, nhằm mục đích loại trừ những quy phạm đã lỗi thời, vạch ra khuynh hướng phát triển của tổ chức quyền lực Nhà nước ứng với mỗi giai đoạn lịch sử cụ thể của việc tổ chức quyền lực nhà nước thuộc nhân dân.

## II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Đòi hỏi hình thành một ngành khoa học không những cần phải có đối tượng nghiên cứu mà còn cần thiết phải có những phương pháp nghiên cứu nhất định. Những phương pháp đó là:

### *Phương pháp biện chứng Mác- Lênin*

Đây là phương pháp nghiên cứu chung cho tất cả các khoa học xã hội. Khoa học luật Hiến pháp cũng sử dụng phương pháp biện chứng Mác - Lênin khi nghiên cứu các quy phạm, chế định, quan hệ của mình, cũng như những đặc điểm, quy luật phát triển của luật Hiến pháp Việt Nam. Cụ thể khi nghiên cứu các quy phạm, chế định, quan hệ, chúng ta phải xem xét các quy phạm, chế định, quan hệ đó như những bộ phận cấu thành của luật. Vì vậy, giữa chúng phải có những mối quan hệ nhất định. Phải xem xét những mối quan hệ đó trong sự thống nhất của luật Hiến pháp, giữa các quy phạm chế định, quan hệ đó phải hỗ trợ lẫn nhau, không được mâu thuẫn đối lập nhau.

Phương pháp biện chứng Mác - Lênin cũng được sử dụng để nghiên cứu luật Nhà nước trong quá trình phát triển. Cũng như bất cứ một hiện tượng xã hội nào khác, pháp luật nói chung và luật Hiến pháp nói riêng luôn luôn biến đổi. Sự biến đổi đó nhằm đạt tới sự hoàn thiện. Vì vậy, phải nghiên cứu luật Hiến pháp Việt Nam ở những giai đoạn lịch sử khác nhau để từ đó rút ra những kết luận, những quy luật phát triển nhất định thấy được sự kế thừa và phát triển của các quy phạm, chế định luật Hiến pháp.

### *Phương pháp so sánh*

Khi nghiên cứu, chúng ta phải so sánh các quy phạm chế định, quan hệ luật Nhà nước hiện hành với các quy phạm, chế định quan hệ tương ứng của luật Hiến pháp trước đây để thấy được mối quan hệ giữa chúng về sự giống nhau và khác nhau tính kế thừa và phát triển của các quy phạm, chế định, quan hệ đó. Qua so sánh, chúng ta có thể thấy xu hướng phát triển của các quy phạm, chế định, quan hệ luật Hiến pháp. Khi nghiên cứu, chúng ta không chỉ bó hẹp trong phạm vi các quy phạm chế định, quan hệ luật Nhà nước mà phải đối chiếu các ngành luật khác của nước ta để tìm ra mối quan hệ giữa luật Nhà nước với các ngành luật khác, vai trò của luật Hiến pháp trong hệ thống pháp luật. Chúng ta còn phải so sánh các quy phạm, chế định, quan hệ luật Hiến pháp Việt Nam với những vấn đề tương ứng của luật Hiến pháp các nước khác để thấy được đặc điểm của luật Hiến pháp Việt Nam, học hỏi kinh nghiệm các nước khác đồng thời phê phán những quan điểm sai lầm về những vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của luật Hiến pháp.

### *Phương pháp phân tích hệ thống*

Các hiện tượng xã hội và tự nhiên đều có mối liên quan mật thiết với nhau, thậm chí giữa chúng có mối tương quan chặt chẽ và ảnh hưởng lẫn nhau. Vì vậy, khi nghiên cứu bất kỳ một hiện tượng gì cho dù là hiện tượng của tự nhiên hay của xã hội đều phải đặt chúng trong mối tương quan với các hiện tượng khác. Phương pháp phân tích hệ thống là phương pháp, mà các hiện tượng được xem như một hệ thống nhất định. Hệ thống này lại là một bộ phận cấu thành của một bộ phận khác của một hệ thống lớn hơn. Hệ thống nhỏ thực hiện những chức năng nhất định trong hệ thống lớn và gắn bó với hệ thống lớn bởi nhiều quan hệ khác nhau. Phương pháp này thường được áp dụng trong khoa học xã hội nói chung và kể cả trong khoa học luật hiến pháp nói riêng. Với phương pháp này cho phép chúng ta làm sáng tỏ mối quan hệ nguyên nhân - hậu quả của đối tượng được nghiên cứu bằng cách xem xét một cách toàn diện cả về vị trí và vai trò cũng như những quan hệ nhất định trong hệ thống. Ví dụ, khi nghiên cứu các cơ quan toà án nhân dân, chúng ta phải xem như đó là một hệ thống có cơ cấu tổ chức nhất định, có cùng một chức năng và gắn bó với nhau bởi các nguyên tắc tổ chức và hoạt động. Hệ thống tổ chức các cơ quan toà án là một bộ phận hợp thành của bộ máy Nhà nước, vì vậy trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan toà án không thể vượt ra ngoài những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước nói chung. Trong hoạt động, các cơ quan toà án nhân dân có quan hệ mật thiết với các hệ thống cơ quan Nhà nước khác, chịu sự kiểm tra giám sát của các cơ quan quyền lực Nhà nước, phối hợp với các cơ quan quản lý và các cơ quan kiểm sát trong việc bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa.

#### *Phương pháp lịch sử*

Phương pháp lịch sử đòi hỏi khi nghiên cứu chúng ta phải tìm hiểu hoàn cảnh lịch sử mà các quy phạm, chế định luật hiến pháp ra đời và tồn tại. Vì pháp luật nói chung không thể vượt ra ngoài điều kiện, kinh tế chính trị - xã hội, nên mỗi quy phạm, chế định, quan hệ luật hiến pháp in dấu ấn của một thời kỳ nhất định. Do đó chỉ có thể hiểu được nội dung, những mặt tích cực của hạn chế vấn đề được nghiên cứu trong một hoàn cảnh lịch sử nhất định. Ví dụ, khi tìm hiểu Điều 1, Hiến pháp 1946: “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”. Nếu không hiểu được hoàn cảnh lịch sử của nước ta sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, chúng ta không thể hiểu được tại sao Quốc hội lại quy định như vậy. Phải chăng nhà nước ta trong giai đoạn này không mang tính giai cấp nên quyền lực Nhà nước thuộc về người nghèo và người giàu, thuộc về tất cả các giai cấp.

Phương pháp lịch sử còn giúp chúng ta thấy được sự phát triển của luật Hiến pháp gắn liền với sự phát triển của cách mạng Việt Nam. Trong những điều kiện lịch sử nhất định, giai cấp thống trị đặt ra những mục tiêu nhất định. Là công cụ đấu tranh giai cấp, pháp luật nói chung và luật Nhà nước nói riêng thể hiện một cách tập trung thống nhất trong bản chất nhà nước Việt Nam, một nhà nước của dân, do dân và vì dân.

### **III. MỐI QUAN HỆ CỦA KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP VỚI CÁC NGÀNH KHOA HỌC PHÁP LÝ KHÁC**

Như trên đã nêu luật Hiến pháp là một trong những ngành khoa học pháp lý, cho nên khoa học luật Hiến pháp có mối quan hệ chặt chẽ với các ngành khoa học pháp lý khác. Trước hết phải kể đến ngành khoa học pháp lý chung. Đó là Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật và Lịch sử Nhà nước và pháp luật. Dựa trên những kết quả nghiên cứu sự phát triển của các quy phạm pháp luật luật Hiến pháp, cùng với việc nghiên cứu quy phạm của các ngành luật khác, các nhà khoa học phát triển thành Lý luận chung của Nhà nước và pháp luật. Ngược lại luật Hiến pháp phải dựa trên những kết quả nghiên cứu tổng

kết của khoa học Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật mà tìm ra những loại hình tổ chức quyền lực Nhà nước cho tương lai mỗi đất nước. Cũng tương tự như vậy, luật Hiến pháp liên hệ chặt chẽ với nhiều ngành khoa học pháp lý khác như lịch sử Nhà nước, Pháp luật Thế giới, Luật Hành chính, Luật Dân sự, Luật Hình sự...

Ngoài mối quan hệ với các ngành khoa học pháp lý khác, khoa học luật Hiến pháp còn có quan hệ mật thiết với các môn khoa học không pháp lý như: Khoa học kinh tế chính trị, chủ nghĩa cộng sản khoa học, triết học... và nhất là khoa học chính trị (chính trị học).

Chính trị học là một bộ phận của các khoa học nghiên cứu các quy luật của sự hình thành phát triển chính trị, quyền lực chính trị.

Trong khi đó khoa học luật Hiến pháp nghiên cứu quy phạm pháp luật về việc tổ chức quyền lực Nhà nước. Quyền lực Nhà nước về cơ bản đều được gọi là quyền lực chính trị. Chính vì gần trùng một đối tượng nghiên cứu cho nên giữa chúng (luật Hiến pháp và chính trị học) rất gần nhau. Sự phân biệt ở đây chỉ thể hiện ở chỗ khoa học luật Hiến pháp nghiên cứu các quy phạm pháp luật về các thiết chế chính trị, còn chính trị học lại nghiên cứu các quy phạm pháp luật về các thiết chế chính trị, còn chính trị học lại nghiên cứu hoạt động thực tế của hoạt động chính trị. Không mấy khi việc nghiên cứu trên lại tách biệt lẫn nhau.

#### **IV. SƠ LƯỢC LỊCH SỬ KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP**

Lịch sử khoa học luật Hiến pháp cũng gần tương tự như lịch sử của nền lập hiến thế giới. Nếu như lịch sử lập hiến thế giới ở nghĩa hẹp được bắt đầu bằng lịch sử hiến pháp thành văn, thì có thể nói rằng lịch sử khoa học luật Hiến pháp cũng bắt đầu từ đây, từ trước và trong cách mạng tư sản trước đó khoa học luật Hiến pháp chưa được hình thành một cách riêng rẽ, vẫn chung trong khoa học triết học với nhận thức lúc ban đầu là “Văn sử địa” bất phân minh.

Ngành khoa học luật Hiến pháp hiện đại có những nhà khoa học có rất nhiều công trong việc phát triển ngành khoa học này. Ví dụ như các nhà luật học M.Prelo, Vedel, Duverger (Pháp); Dice, Philip (Anh), Corwin, Beth (Mỹ). Những tác phẩm của họ được xuất bản và tái bản lại nhiều lần bằng nhiều thứ tiếng khác nhau trên thế giới.

Song song với hệ thống các khoa học pháp lý của các nhà nước theo chủ nghĩa tư bản là các khoa học pháp lý của các nhà nước thuộc hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa, mà đứng đầu là Liên Xô và các nước Đông Âu, hiến pháp cũng trở thành một bộ môn quan trọng trong chương trình đào tạo cử nhân luật học của các nước này.

Ở miền Bắc xã hội chủ nghĩa, do không có điều kiện khách quan và chủ quan cho việc phát triển các ngành khoa học pháp lý nói chung, ngành khoa học luật Hiến pháp cũng kém phát triển. Nhưng với sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền đã hình thành nên một số những trung tâm nghiên cứu và giảng dạy chuyên về luật Hiến pháp (Luật Nhà nước). Đó là bộ môn Luật Nhà nước của khoa Hành chính Nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội, Khoa Luật Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội, Viện Nhà nước và pháp luật với các giáo trình đã được xuất bản: Giáo trình luật Nhà nước Việt Nam, trường Đại học Pháp lý Hà Nội năm 1990; Giáo trình luật Nhà nước Việt Nam 1992, 1993; Giáo trình luật Hiến pháp tư bản của khoa Luật trường Đại học Tổng hợp Hà Nội của nhiều tác giả khác nhau.

Sự hình thành của một khoa học luật pháp không chỉ giản đơn bằng khoa học ấy có đối tượng nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu, mà nó phải tồn tại phát triển dựa trên một số cơ sở lý luận nhất định.

## V. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP

Giống như các ngành khoa học khác, khoa học luật Hiến pháp có được thành tựu như hiện nay phải dựa trên thành quả đã đạt được của rất nhiều tri thức của những người đi trước. Những thành tựu đó tạo nên cơ sở lý luận của ngành khoa học này. Ngành luật Hiến pháp Việt Nam, khoa học luật Hiến pháp dựa trên những cơ sở lý luận sau:

- Những quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về Nhà nước và pháp luật nói chung cũng như Nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng. Những quan điểm đó được phản ánh trong tác phẩm nổi tiếng như: “Nội chiến ở Pháp” của C.Mác năm 1781, “Nguồn gốc của gia đình, của tư hữu và Nhà nước” của Ph.Ăngghen năm 1884, “ Nhà nước và cách mạng” năm 1917 và “Nhiệm vụ trước mắt của chính quyền Xô viết” năm 1918 của V.Lênin... Trong các tác phẩm này, những luận điểm cơ bản của học thuyết Mác- Lênin về Nhà nước và pháp luật như bản chất giai cấp, vai trò của Nhà nước và pháp luật, sự cần thiết phải đập tan bộ máy Nhà nước tư sản cũ, xây dựng Nhà nước dân chủ kiểu mới... vẫn còn giữ nguyên giá trị.

- Những quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về việc xây dựng chính quyền Nhà nước làm trong sạch bộ máy Nhà nước, tăng cường hiệu quả hoạt động của bộ máy Nhà nước, cũng như xây dựng nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền văn hoá dân tộc, hiện đại, nhân văn... Những quan điểm đó được phản ánh trong các nghị quyết, chỉ thị của Đảng như các nghị quyết đại hội Đảng, đặc biệt trong các nghị quyết đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI và thứ VII, VII. Những tư tưởng về lấy dân làm gốc, nhìn thẳng vào sự thật, đổi mới hệ thống chính trị... trong các nghị quyết của Đảng là cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu bản chất của nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nghiên cứu hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như vai trò và mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng Cộng sản Việt Nam, với các tổ chức xã hội khác...

- Những quan điểm của các nhà lãnh đạo Đảng và Nhà nước ta như Hồ Chủ tịch, Trường Chinh, Lê Duẩn, Phạm Văn Đồng, ... cũng là cơ sở lý luận để nghiên cứu luật nhà nước. Những quan điểm đó được phản ánh trong các tác phẩm “ Hồ Chí Minh tuyển tập”, “ Cách mạng dân tộc - dân chủ nhân dân” của Trường Chinh và đặc biệt trong các “Báo cáo về dự thảo Hiến pháp 1959” của Hồ Chủ tịch, “Báo cáo về dự thảo Hiến pháp 1980” của Trường Chinh, “Báo cáo về dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1980” của Võ Chí Công...

Quan điểm của các nhà lãnh đạo Đảng và Nhà nước là cơ sở lý luận giúp chúng ta nghiên cứu quá trình phát triển của các quy phạm, chế định quan hệ luật nhà nước. Ví dụ quan điểm của Hồ Chủ tịch trong Tuyên ngôn độc lập, trong Hiến pháp 1946 cũng như quan điểm của đồng chí Trường Chinh trong “ Cách mạng dân tộc - dân chủ nhân dân”... Là cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu tổ chức bộ máy Nhà nước ta trong giai đoạn cách mạng dân tộc - dân chủ nhân dân.

- Những quan điểm của Đảng về các tổ chức xã hội trong việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội, về quyền bình đẳng cũng như dân chủ xã hội chủ nghĩa. Những quan điểm này được phản ánh trong điều lệ và nghị quyết của các tổ chức đó. Đó cũng là cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu vai trò của các tổ chức xã hội trong hệ thống chính trị, trong hoạt động quản lý của nhà nước...

- Trong công cuộc đổi mới hiện nay, phù hợp với yêu cầu của thời đại cơ sở lý luận của khoa học luật hiến pháp không chỉ giản đơn dừng lại ở những quan điểm tư tưởng của chủ nghĩa Mác cũng như của Đảng cộng sản, mà còn phải mở rộng hơn nữa bằng những quan điểm tư tưởng của những thời đại trước là những thành quả chung của nhân

oại. Nhất là việc khai thác những tư tưởng quan điểm của ông cha để làm giàu thêm những bản sắc dân tộc trong việc tổ chức quyền lực Nhà nước.

Các tác phẩm của Montesquieu S. như Tinh thần của pháp luật (De l'esprit des Lois) hoặc tác phẩm của Rousseau như Khế ước xã hội (Du contrat Social), các tác phẩm khác của Locke, Madison, Jefferson đang được khai thác và sử dụng...

## **VI. HỆ THỐNG KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP**

Là một khoa học độc lập, khoa học luật Hiến pháp có một hệ thống nhất định, đó không chỉ đơn thuần là sự tổng hợp những tri thức mà là hệ thống tri thức có liên quan chặt chẽ với nhau. Hệ thống khoa học luật Hiến pháp phản ánh một cách khách quan tính hệ thống của đối tượng cần phải điều chỉnh của ngành Luật. Vì vậy về cơ bản, hệ thống khoa học luật Hiến pháp được xác định hệ thống ngành Luật Hiến pháp. Cụ thể, khoa học Hiến pháp bao gồm những phần sau:

- Những tri thức chung về ngành luật Hiến pháp và khoa học luật Hiến pháp như: đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh, hệ thống ngành luật Hiến pháp, quy phạm, chế định, quan hệ luật Hiến pháp, vị trí của luật Hiến pháp, hệ thống và vị trí cũng như cơ sở lý luận của khoa học luật Hiến pháp.

- Những tri thức chung về nguồn của luật Hiến pháp, đặc biệt là Hiến pháp (nguồn chủ yếu của luật Hiến pháp) như: sự ra đời và bản chất của Hiến pháp nói chung, sự ra đời và phát triển của Hiến pháp Việt Nam nói riêng cũng như bản chất giai cấp, những đặc điểm của Hiến pháp so với các văn bản luật khác, so với Hiến pháp của các nước khác (đặc biệt so với các Hiến pháp Tư sản)...

- Những tri thức về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Khoa học luật Hiến pháp nghiên cứu bản chất, những nguyên tắc của những mối quan hệ đó. Khoa học luật Hiến pháp nghiên cứu các quyền và nghĩa vụ của công dân cũng như những đảm bảo để thực hiện các quyền và nghĩa vụ công dân ở các nước tư sản.

- Những tri thức về bộ máy Nhà nước đó là những tri thức về những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước, trình tự hình thành, tính chất, vị trí cơ cấu tổ chức cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Nhà nước, những tri thức về mối quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước...

Như vậy, khoa học luật hiến pháp có một hệ thống những tri thức về những vấn đề thuộc những đối tượng nghiên cứu của nó. Hệ thống khoa học luật Hiến pháp biến đổi cùng với sự biến đổi của các chế định luật Hiến pháp, cùng với sự thay đổi phạm vi nghiên cứu (đối tượng nghiên cứu) của khoa học luật Hiến pháp.

## **VII. LUẬT HIẾN PHÁP LÀ MỘT BỘ MÔN HỌC**

Danh từ luật hiến pháp xuất hiện tại Pháp quốc vào năm 1834 khi môn này được tạo lập lần đầu tiên tại trường luật khoa Paris. Tại Italia được dạy từ năm 1797 dưới nhan đề là Diritto costituzionale sau này được coi là từ gốc của danh từ Pháp Droit constitutionnel. Còn danh từ Constitution tức là hiến pháp thì lại được dùng từ hồi Cách mạng tư sản 1791 trong bản Tuyên ngôn Nhân quyền. Điều 16 của bản Tuyên ngôn này tuyên bố, xã hội nào các quyền không được bảo đảm và không áp dụng nguyên tắc phân quyền thì không có hiến pháp. Quốc hội lập hiến của cách mạng tư sản Pháp quốc năm 1791 ra quyết định tất cả các trường luật đều phải có môn Hiến pháp, nhưng trong thực tế quyết định này không được thực hiện. Năm 1819 một số nội dung cơ bản của hiến pháp được đề cập trong chương trình của môn Công pháp. Năm 1834 môn Hiến pháp được chính thức ra đời, nhưng chẳng bao lâu lại bị thay bởi môn công pháp /Droit Public gồm cả hiến

pháp và hành chính. Mãi tới năm 1878 Luật Hiến pháp mới được chính thức giảng dạy trong các trường Luật của Pháp quốc.

Dần dần Hiến pháp trở thành một bộ môn chính yếu trong các chương trình đào tạo cử nhân luật học và của các ngành khoa học xã hội khác như cử nhân chính trị học, cử nhân hành chính...

Cùng với việc khẳng định Hiến pháp thành văn là một đóng góp to lớn của nền Cộng hoà Mỹ quốc cho thế giới, Khoa học Luật Hiến pháp cũng như bộ môn Hiến pháp của các trường luật học và chính trị học Mỹ quốc được phát triển rất mạnh. Có thể nói rằng không ở đâu trên thế giới ngành khoa học Hiến pháp lại được phát triển một cách mạnh mẽ như ở Mỹ quốc. Các giáo trình luật Hiến pháp của Mỹ quốc được viết tới hàng nghìn trang. Bên cạnh giáo trình là hệ thống các chuyên khảo mổ xẻ dưới nhiều góc độ rất khác nhau từ vấn đề nhân quyền cho đến các vấn đề khác có liên quan đến việc tổ chức quyền lực của nhà nước.

Trong chương trình đào tạo cử nhân luật học của các nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa trước đây, luật Hiến pháp cũng được coi trọng, được gọi là Luật Nhà nước. Ngoài bộ môn Luật Nhà nước của mỗi quốc gia, nhiều cơ sở đào tạo còn đưa vào chương trình của mình cả những môn gần tương tự như Luật Nhà nước tư bản chủ nghĩa, Luật Nhà nước các nước xã hội chủ nghĩa, Luật Nhà nước của các nước đang phát triển và nước vừa giải phóng khỏi chế độ thực dân, đế quốc ...

## CHƯƠNG III

# KHÁI QUÁT CHUNG VỀ LUẬT HIẾN PHÁP VỚI TƯ CÁCH LÀ ĐẠO LUẬT CƠ BẢN CỦA MỖI QUỐC GIA

### I. TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC VÀ VẤN ĐỀ HIẾN PHÁP

Kể từ khi xuất hiện trong xã hội loài người, mọi Nhà nước đều phải tổ chức theo một thể thức nhất định. Những thể thức này chứa đựng trong các nguyên tắc buộc giai cấp thống trị khi tổ chức bộ máy Nhà nước của mình phải tuân theo. Những nguyên tắc tổ chức Nhà nước thể hiện tính quy luật khách quan được giai cấp thống trị và xã hội thừa nhận, đồng thời cũng là cơ sở cho việc tồn tại, phát triển của chính Nhà nước. Ngoài những quy luật có tính khách quan, giai cấp thống trị còn tự đặt các quy tắc chủ quan thể hiện ý chí của mình, tạo thành những thể thức tổ chức quyền lực Nhà nước. Thuở sơ khai những thể thức đó là bất thành văn, chứa đựng trong những tập tục lâu đời, về tập quán hình thành qua những hoạt động có liên quan đến việc tổ chức của Nhà nước.

Chính hình thức tồn tại dưới dạng bất thành văn này là cơ sở cho việc lạm dụng Nhà nước mà vi phạm đến quyền lợi nhiều người dân khác của giai cấp thống trị, giữ vai trò điều hành và quản lý đất nước. Phù hợp với thời kỳ này người ta giải thích quyền lực Nhà nước là “thẩm quyền”, do đấng “siêu nhân” tạo ra: Ai, dòng họ nào được quyền đứng trên các dòng họ, các thần dân khác thay mặt cho đấng “siêu nhân” cai quản thống trị xã hội; Quyền lực Nhà nước đáng lý ra là của nhân dân được họ sử dụng như một thứ của cải, sở hữu riêng, và họ có đặc quyền được hưởng suốt đời, và được truyền cho con cháu. Mọi người dân sống trong cộng đồng không được hưởng quyền gì, trừ nghĩa vụ phải tuân theo những gì mà giai cấp thống trị yêu cầu, được gọi là các “thần dân”. Họ phải cam chịu, phải thuần phục giai cấp thống trị thành một lễ đương nhiên, như sinh ra giữa trời đất, phải cam chịu một cách tự nhiên, như thời tiết, như thời gian, không gian... không còn cách nào khác.

Với sự phát triển của xã hội, loài người đã nhận ra không phải việc tổ chức Nhà nước là thần bí như vậy, mà xuất phát từ nhân dân, những người sống trong cộng đồng xã hội tạo nên. Do nhu cầu phải tồn tại, phải phát triển các cá nhân không sống một cách biệt lập, phải liên kết nhau thành một cộng đồng dân tộc, dưới sự quản lý của một tổ chức nhất định, đó là Nhà nước. Đúng như nhận định của nhà Triết học người Anh cách đây hơn một nửa thiên kỷ:

*Cức ãng mụ kh«ng ẽ nhụ n-íc hiUu lc ®I duy tr× t̄t t, th×*

*řt ®En ®c, nghõo nụn, ®i b'i, tụn b'lo vù ng<sup>3/4</sup>n ngđi.*

**-Hobbes: Leviathan (1651)**

Bên cạnh việc nhà nước có chức năng phải duy trì và bảo đảm cho cuộc sống của con người trước những thiên tai, trước những sự xâm phạm của các chủ thể khác, thì cũng chính nhà nước lại là một chủ thể nguy hiểm cho việc xâm phạm đến con người. Vì nhà

nước xét cho cùng cũng chính do con người tạo nên, nên nhà nước cũng mang theo những bản tính tốt và xấu của con người.

Vậy mục tiêu của sinh ra Hiến pháp là gì? Phải chăng không phải là những tuyên bố chứ đựng trong Tuyên ngôn Độc lập của nước Mỹ năm 1776, và sau này cũng được Hồ Chí Minh nhắc lại trong bản Tuyên ngôn Độc lập cho nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1945:

*Chúng ta thừa nhận những chân lý tự nhiên rằng tất cả mọi người đều sinh ra bình đẳng, rằng tạo hoá trao cho họ những quyền không thể tước đoạt, đó là quyền sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc.*

*Để đảm bảo những quyền này, các chính phủ được lập ra trong nhân dân và có được những quyền lợi chính đáng trên cơ sở nhất trí của nhân dân, rằng bất cứ khi nào một thể chế chính quyền đó phá vỡ những mục tiêu này, thì nhân dân có quyền thay đổi hoặc loại bỏ chính quyền đó và lập nên một chính quyền mới, đặt trên nền tảng những nguyên tắc cũng như tổ chức thực thi quyền hành theo một thể thức sao cho có hiệu quả tốt nhất đối với an ninh và hạnh phúc của họ.*

Tuyên ngôn Độc lập Hoa kỳ, 1776

*Hội đồng bào cả nước*

*“Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được; trong những quyền ấy, có quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc.”*

*Lời bắt hủ ấy trong bản Tuyên ngôn độc lập năm 1776 của nước Mỹ. Suy rộng ra, câu ấy có nghĩa là: 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.*

Hồ Chí Minh, Tuyên Ngôn Độc lập, 2- 9 năm 1945

Muốn tránh khỏi những sự lạm dụng quyền lực Nhà nước và sự sử dụng quyền lực nhà nước một cách tùy tiện như trước đây, phải có một khế ước giữa những người dân sống trong cộng đồng với những người đại diện thay mặt cho nhân dân, đứng trên nhân dân, để quản lý xã hội. Bản khế ước này sau này được gọi là Hiến pháp.

Thuật ngữ Hiến pháp có nguồn gốc tiếng La tinh là từ “constitutio” đã tồn tại rất lâu trong lịch sử. Trong Nhà nước La Mã cổ đại, một số hoàng đế đã dùng thuật ngữ này chỉ cho các quyết định của mình. Thuật ngữ này chỉ có nghĩa như ngày nay, kể từ khi có cách mạng tư sản.

Trong xã hội phong kiến ở một số quốc gia, nhất là ở phương Tây cũng đã tồn tại một số văn bản pháp luật kiểu hiến pháp thường được gọi là “Hiến chương”, thể hiện sự thỏa hiệp giữa các vương triều chuyên chế với một số lãnh địa, lãnh chúa thừa nhận một số quyền của một số lãnh địa, thành thị... Nhưng bản thân từ “Hiến pháp” thì không được



sử dụng. Nếu trong xã hội phong kiến phương Tây như vậy, thì trong xã hội phong kiến phương Đông, thuật ngữ này càng không được nhắc tới.

Lâm Ngữ Đường, một nhà nghiên cứu văn hoá Trung quốc, trong tác phẩm nổi tiếng "My country and my people," cũng mạnh dạn cho rằng, nội dung cơ bản của hiến pháp là phải có quy định ngăn ngừa bản tính xấu vốn có của con người cầm quyền lực. Khác với các đạo luật bình thường khác, Hiến pháp phải có những quy định thể hiện tâm lý của hành vi của con người. Ông viết:

*"Theo tiêu chuẩn quốc gia, nền chính trị của chúng ta (Trung Quốc - NĐD) có những đặc điểm rõ ràng là thiếu một hiến pháp và thiếu quan niệm về quyền lợi của công dân. Những đặc điểm đó mà tồn tại là do nền triết lý chính trị và một tình trạng đặc thù vậy. Một triết lý dung hoà đạo đức khác hẳn với một triết lý hiệu lực. Nền triết lý pha trộn đạo đức vào chính trị tạo ra một khái niệm căn bản của hiến pháp trong đó đã dự định bọn người thống trị có thể trở nên những người đòi bại; nếu họ lạm dụng quyền lực làm tổn hại đến quyền lợi của chúng ta, lúc đó ta có thể trông cậy vào hiến pháp làm vũ khí để bảo vệ quyền lợi của mình. Khái niệm đối với Chính phủ của người Trung Quốc khác hẳn với khái niệm dự đoán nói trên. Họ chỉ biết rằng chính phủ là cha mẹ của dân, có thể gọi nó là phụ mẫu chính phủ" hay chính phủ hiền năng". Cái chính phủ soi xét đến quyền lợi của người dân hết như cha mẹ lo liệu cho con cái vậy. Vì thế, nhân dân ta (Trung Quốc - NĐD) lấy quyền "tiện nghi hành sự" (tùy ý nên làm sao làm vậy) giao phó cho chính phủ, lại còn cho một tín nhiệm vô thời hạn nữa"<sup>1</sup>.*

Hiến pháp với nhân quyền với dân chủ, với nền kinh tế thị trường như những cặp phạm trù căn bản của nhà pháp quyền. Cũng chính Lâm Ngữ Đường còn chỉ ra rằng, sự ngăn ngừa trên là một biểu hiện của nền pháp trị, nó khác hẳn với chính trị nhân trị của Khổng Tử, Ông viết tiếp:

*"Khái niệm chính trị của Khổng Tử cho rằng, mỗi kẻ trong guồng máy thống trị là một bậc quân tử hiền đức, bởi vậy mới lấy lễ của người quân tử để đối với họ. Khái niệm chính trị của chế độ pháp trị cho rằng mỗi kẻ trong guồng máy thống trị là một kẻ đòi bại, bởi vậy phải định trước những điều khoản để ngăn ngừa đối với họ, trước khi họ có ý định làm bậy. Thật rõ ràng ý kiến thứ nhất là truyền thống của Trung quốc từ xưa tới nay, ý kiến thứ nhì là ý kiến của Âu Châu, mà cũng là ý kiến của Hàn Phi Tử vậy. Hiên nhiên ông đã nói rằng: "Bậc thánh nhân trị quốc, không trông cậy vào người ta làm điều thiện giúp mình, mà phải làm sao khiến họ không làm bậy được. (Thánh nhân chi trị quốc, bất thị nhân chi vi ngô thiện dã, nhi dụng kỳ bất đắc vi phi dã). Câu nói này là điểm nền móng đạo đức quan của triết học pháp gia. Nói khác đi, chúng ta không thể coi bọn người cầm quyền cai trị là quân tử và mong họ làm theo đạo nhân nghĩa được, phải coi họ là những người có thể thành những tên tù phạm và phải trừ liệu những thủ đoạn và những phương pháp để ngăn ngừa những hành vi tội ác của họ có thể làm được như bóc lột quyền lợi của nhân dân hay bán nước. Đến đây ta có thể*

<sup>1</sup> Xem, Lâm Ngữ Đường, *Trung Hoa đất nước con người*. NXB Văn hoá Thông tin Hà Nội 2001, tr. 320 -321.

*nhận ngay rằng chế độ pháp trị có thể dễ dàng thu được hiệu quả thực sự, hiệu năng ngăn chặn hủ hoá chính trị rõ ràng là mạnh hơn thái độ yên lặng ngồi đợi bọn hiền nhân quân tử nói trên làm theo lương tâm vậy*

Sự ra đời của Hiến pháp với tính chất là luật cơ bản gắn liền với thời kỳ giai cấp tư sản giành chính quyền trong cuộc đấu tranh chống lại Nhà nước chuyên chế phong kiến để thành lập ra một nhà nước dân chủ, mà ở đó quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đây là cuộc đấu tranh rất dai dẳng giữa một lực lượng tư sản tiến bộ muốn giành chính quyền về tay mình với giai cấp phong kiến cổ hủ đang cầm quyền. Trong cuộc đấu tranh này giai cấp tư sản đã đạt được sự liên minh với nhiều tầng lớp nhân dân lao động. Cuộc đấu tranh giai cấp diễn ra một cách rất lâu dài và phức tạp, lúc đầu sự thành công được thể hiện ở sự hạn chế quyền lực của vương triều bằng việc thành lập một cơ quan gọi là nghị viện, tồn tại bên cạnh vua hoặc thành lập một chế độ cộng hoà thừa nhận các quyền của các công dân có của, cùng với việc quy định các cách thức tổ chức và hoạt động của chính bản thân các cơ quan nhà nước. Rồi dần dần cuối cùng bằng việc lật đổ, xóa bỏ hoàn toàn sự cầm quyền của giai cấp phong kiến, thiết lập chế độ quyền lực thuộc về nhân dân. Khái niệm nhân dân thuở ban đầu chỉ bao gồm những người đàn ông da trắng có tài sản. Hiến pháp là bản văn ghi nhận thành quả của cuộc đấu tranh này, cùng với việc quy định cách thức thực hiện quyền lực của giai cấp tư sản, những người đàn ông da trắng có tài sản.

Bản văn có dấu hiệu mang tính hiến pháp đầu tiên của thế giới là bản Magna Charta. Đây là một bản Đại Hiến chương của nước Anh. Đây là Hiến chương về các quyền tự do mà giới quý tộc Anh thúc ép Quốc vương John ban hành năm 1215. Hiến chương này được coi là sự khởi đầu của một Chính phủ hạn chế và pháp trị ngược với nền quân chủ chuyên chế, nên nó được coi là tiên báo quan trọng đối với Hiến pháp Hoa kỳ.<sup>1</sup> (American government and politics. Copyright 1993).

Văn bản có tính chất Hiến pháp đầu tiên là của cách mạng tư sản Anh (1640 - 1654), tức là văn bản quy định “Hình thức cai quản Nhà nước Anh, Xcotlen, Ailen...” (1653).

Sau khi Hợp chủng quốc Hoa Kỳ (nước Mỹ) được thành lập, năm 1787 bản Hiến pháp của Nhà nước Mỹ đã ra đời. Đó cũng là bản Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử được hiểu theo nghĩa phổ biến ngày nay. Những bản Hiến pháp tiếp theo ra đời ở châu Âu: Hiến pháp Ba Lan năm 1791, và Hiến pháp nước Pháp 1791 trong thời kỳ cách mạng tư sản Pháp.

Xét về mặt bản chất, theo quan điểm của chủ nghĩa Mác, Hiến pháp là một loại văn bản pháp lý đặc thù mang nội dung giai cấp một cách rất rõ rệt. Bản chất của kiểu Hiến pháp nói riêng, pháp luật nói chung đó đã được Mác-Ăng ghen nêu trong “Tuyên ngôn Đảng cộng sản” nổi tiếng:

*“Pháp luật của các ông chủ chỉ là ý chí của giai cấp các ông được nâng lên thành luật, cái ý chí mà nội dung là do những điều kiện vật chất và đời sống của giai cấp các ông quyết định.”<sup>(1)</sup>*

Phải nói rằng, việc xem xét Hiến pháp cũng như mọi hiện tượng Nhà nước - pháp luật từ lập trường giai cấp là một trong các phát kiến vĩ đại của Mác - Ăng ghen, đưa lại cho học thuyết của hai ông tính cách mạng và tính khoa học sâu sắc. Mác - Ăng ghen chỉ ra rõ ràng mối quan hệ chặt chẽ giữa Hiến pháp và đời sống chính trị của một số nước.

<sup>1</sup> Xem, Jay M. Shafritz: The Harper Collins Dictionary

<sup>(1)</sup> Mác K.Ăngghen F. Toàn tập, NXB Sự thật, Hà Nội, t. 4, tr. 443.

Từ thực tế lịch sử của xã hội tư bản Pháp những năm 1848 -1851, Mác đã vạch rõ rằng Hiến pháp là kết quả của sự vận động của đời sống chính trị, không những nội dung mà cả hình thức của Hiến pháp đều chịu sự tác động trực tiếp của tiến trình đấu tranh giai cấp. Khi xem xét Hiến pháp của nước Pháp (1848) Mác đã đưa ra một nhận xét mang tính tổng kết, khái quát cao có ý nghĩa chỉ đạo đối với cả việc xem xét tất cả các bản Hiến pháp khác. Theo Mác Hiến pháp 1848 chỉ là sự ghi chép dưới hình thức một biên bản các sự kiện đang tồn tại, rằng Hiến pháp đó đã ghi nhận sự việc thành lập một nền cộng hòa, sự kiện về quyền phổ thông đầu phiếu, về quốc hội thống nhất có chủ quyền.<sup>(2)</sup>

Về vấn đề bản chất của các loại Hiến pháp sau này cũng được Lênin khẳng định:

*“Các bản Hiến pháp là kết quả của cuộc đấu tranh giai cấp lâu dài và vất vả giữa một bên là chế độ phong kiến, chế độ chuyên chế và một bên là giai cấp tư sản, nông dân, công nhân. Các Hiến pháp thành văn và không thành văn... đều là bản ghi chép thành quả đấu tranh thu được sau hàng loạt thắng lợi giành giật được một cách khó khăn của chế độ mới chống lại chế độ cũ mà hàng loạt thất bại mà chế độ cũ chống trả chế độ mới gây nên”.*

Trong thời kỳ quá độ từ chủ nghĩa tư bản sang chủ nghĩa cộng sản vẫn còn nhà nước. Vì vậy, việc tổ chức nhà nước vẫn còn, cho nên dưới chế độ xã hội chủ nghĩa Hiến pháp vẫn cần, nhưng nó mang một bản chất hoàn toàn khác trước đây. Trong xã hội xã hội chủ nghĩa, Hiến pháp vẫn là văn bản quy định việc tổ chức Nhà nước, nhưng với bản chất khác hơn, thể hiện quyền lực thực sự thuộc về nhân dân không phân biệt đẳng cấp, giàu nghèo, tôn giáo, tín ngưỡng, nam nữ...

Nền tảng chính xây dựng nên một chính phủ dân chủ đó là hiến pháp - đó là sự tuyên bố chính thức các qui định, các giới hạn, các thủ tục và các định chế. Hiến pháp của một quốc gia là bộ luật tối cao của lãnh thổ đó, và tất cả mọi công dân, từ thủ tướng tới người dân đều chịu sự chi phối của nó. Ở mức độ tối thiểu, hiến pháp ( thường được hệ thống hóa thành một văn bản duy nhất) xây dựng quyền lực cho chính phủ quốc gia, mang lại sự đảm bảo cho các quyền cơ bản của con người và đưa ra các thủ tục hoạt động cơ bản cho chính phủ.

Như vậy, đối tượng điều chỉnh của hiến pháp là những mối quan hệ xã hội liên quan đến việc chế độ chính trị (chế độ nhà nước) dân chủ, quyền lực nhà nước không thuộc giai cấp phong kiến chuyên chế, độc tài, mà thuộc về nhân dân, mà thuở ban đầu khái niệm nhân dân chỉ bao gồm những người đàn ông da trắng có của, rồi dần dần với sự phát triển của dân chủ khái niệm nhân dân được mở rộng ra dần dần cho toàn thể nhân dân không phân biệt tài sản, giới tính, màu da, sắc tộc, tôn giáo, tín ngưỡng, ...

## II. KHÁI NIỆM HIẾN PHÁP

Thuật ngữ "hiến pháp" có gốc la tinh là "Constitutio" có nghĩa là xác định, quy định. Thuật ngữ này có từ thời rất xa xưa. Nhà nước cổ La mã dùng thuật ngữ này để gọi các văn bản quy định của nhà nước. Nhưng, với ý nghĩa như ngày nay là một đạo luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất so với các đạo luật khác thì "hiến pháp" chỉ được dùng trong cách mạng tư sản, trong cuộc đấu tranh giữa hai giai cấp tư sản đang lên và nắm vị

<sup>(2)</sup> Mác K. và Ăngghen F. Sdd. tập 7, tr. 39

trí thống trị cả lĩnh vực chính trị, với giai cấp phong kiến đang suy tàn vẫn còn cố giữ sự thống trị chính trị của mình trong xã hội, từ thế kỷ thứ 13, 14 đến thế kỷ 18, 19.

Ở phương Đông (Trung Quốc cổ đại) thuật ngữ “Hiến pháp” được dùng với nghĩa là pháp lệnh (kỷ cương, phép nước). Trong sách cổ Trung Quốc chữ “Hiến pháp” dùng để chỉ một loại chế độ nói chung, như “thường thiện phạt gian, quốc chi hiến pháp”, ý nghĩa của nó hoàn toàn khác với ý nghĩa như hiện nay. Nhằm mục đích ngăn chặn cuộc cách mạng của giai cấp tư sản, năm 1908, chính quyền nhà Thanh đã ban hành một văn bản gọi là “Hiến pháp đại cương”, bề mặt hứa hẹn với dân chúng một số yêu cầu, nhưng lại công nhiên tuyên bố: “Quân thượng chí thánh tôn nghiêm, không được xâm phạm,” nhằm mục đích duy trì chế độ chuyên chế phong kiến. Sau Cách mạng Tân Hợi, Chính phủ lâm thời Nam Kinh đã chủ trì ban hành Ước pháp Lâm thời Trung Hoa dân quốc, đây là văn bản đầu tiên có tính chất hiến pháp của Trung Hoa dân quốc.<sup>1</sup>

Ngày nay ta có thể tìm thấy nhiều định nghĩa thế nào là một hiến pháp tùy thuộc vào góc độ nhìn nhận của các nhà nghiên cứu.

Với góc độ là một sự kiện chính trị pháp lý, hay còn có thể nói chức năng chính trị thì hiến pháp như trên đã nêu là văn bản ghi nhận mối tương quan lực lượng chính trị trong xã hội, khi hiến pháp mới được ban hành. Thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản, hiến pháp là văn bản ghi nhận mối tương quan lực lượng chính trị giữa giai cấp tư sản và giai cấp phong kiến. Càng về sau này vị trí vai trò của giai cấp phong kiến mà đại diện là nhà vua càng suy yếu, thì mối tương quan lực lượng chính trị ấy chuyển sang giữa giai cấp tư sản thống trị và nhân dân lao động.

Stecner, giáo sư Cộng hòa liên bang Đức, coi hiến pháp là những quy định có tầm cao nhất nhằm điều chỉnh việc tổ chức nhà nước, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước, hình thức, cơ cấu và mối quan hệ của nhà nước với công dân.

Cũng theo quan điểm về tính trội hơn hết và cao hơn hết so với các đạo luật khác của hiến pháp các nhà nghiên cứu Pháp, giáo sư G.I.Vedel, P. Duveger cho rằng hiến pháp có các quy phạm có tính cơ bản. Những quy phạm khác được ban hành trái với hiến pháp thiếu những hình thức mà hiến pháp đã chỉ ra, thì sẽ không có giá trị. Theo hai ông, hiến pháp có mục đích quy định tính trội hơn của "quyền lập quyền", tức quyền lập hiến, phải khác với "quyền được lập ra", tức là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Quyền luật hiến có tính cách nguyên thủy và vô hạn chế, tức là khẳng định ưu thế của quyền lập hiến trên các quyền được thiết lập. Vì quyền lập hiến ấn định và tổ chức các quyền khác, vì các quyền khác đi từ quyền lập hiến.<sup>(1)</sup>

Xét về mặt nội dung, hiến pháp là tất cả các quy tắc pháp lý quan trọng nhất của quốc gia, ấn định hình thể quốc gia, ấn định các cơ quan điều khiển quốc gia cùng những thẩm quyền của các cơ quan ấy. Hiến pháp là văn bản phản ánh tổ chức chính trị của quốc gia.<sup>(2)</sup>

Thông qua hiến pháp cho phép chúng ta vẽ nên mô hình của nhà nước, nguồn gốc quyền lực nhà nước. Ban đầu đối tượng điều chỉnh của hiến pháp chỉ bó hẹp trong khuôn khổ quy định những vấn đề có liên quan đến tổ chức chính quyền nhà nước ở cấp trung ương thể hiện ở nguyên tắc phân chia quyền lực. Tuy nhiên, càng về sau này, phù hợp với sự phát triển của dân chủ, đối tượng điều chỉnh của hiến pháp ngày càng được mở rộng. Không những hiến pháp chỉ quy định việc tổ chức quyền lực nhà nước, mà còn quy

<sup>1</sup> Xem, Vương Kiến Huy và Dịch Học Kim, Tinh hoa tri thức Văn hóa Trung Quốc. NXB Thế giới, 2004, tr. 348

<sup>(1)</sup> Nguyễn Văn Bông: Luật hiến pháp và chính trị học, Sài Gòn 1967 tr. 53

<sup>(2)</sup> Nguyễn Văn Bông, S.đ.d. tr 44

định cả quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Không những thế hiến pháp của các nước xã hội chủ nghĩa còn quy định cả về chế độ kinh tế, chế độ văn hoá, giáo dục, an ninh quốc phòng. Với sự ảnh hưởng ít nhiều của hiến pháp xã hội chủ nghĩa, một số hiến pháp tư bản mới được thông qua, đối tượng điều chỉnh của chúng cũng được mở rộng sang một số lĩnh vực khác. Nhưng dù mở rộng đối tượng điều chỉnh đến đâu đi chăng nữa, phần cơ bản là tổ chức quyền lực nhà nước vẫn được giữ lại trong bất cứ một hiến pháp tư bản nào.

Nói tóm lại, hiến pháp là một đạo luật cơ bản do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành quy định việc tổ chức nhà nước, cơ cấu, thẩm quyền các cơ quan nhà nước trung ương và quyền cơ bản của con người. Mọi cơ quan và mọi tổ chức phải nghĩa vụ tuân thủ Hiến pháp.

### III. PHÂN LOẠI HIẾN PHÁP

Tính đến nay trên thế giới có khoảng hơn 190 nước có hiến pháp. Theo các nguyên tắc khác nhau, hiến pháp có thể chia thành nhiều loại.

#### 1. Hiến pháp thành văn và hiến pháp bất thành văn

Cách chia quan trọng nhất và được phổ biến nhất có từ thời mới ra đời của hiến pháp là cách chia theo hình thức chứa đựng quy định của Hiến pháp. Theo cách phân chia này các bản hiến pháp đã được thông qua được phân thành hai loại: hiến pháp thành văn và bất thành văn.

Tuyệt đại đa số hiến pháp của các nước trên thế giới là hiến pháp thành văn tức là các quy định hiến pháp được viết thành văn bản nhất định, thường là một văn bản hết sức ngắn gọn dễ đọc, và dễ hiểu, có thể "đút vào túi" được hoặc có thể trong nhiều trường hợp hiến pháp bao gồm nhiều văn bản. Nhưng cho dù một hay nhiều văn bản thì nó nhất thiết phải được nhà nước tuyên bố, hoặc ghi nhận là đạo luật cơ bản của nhà nước.

Hiến pháp không thành văn là tổng thể các văn bản pháp luật, các quy phạm pháp luật được hình thành theo tập tục truyền thống, các án lệ của Toà án tối cao có liên quan tới việc tổ chức quyền lực nhà nước, nhưng không được nhà nước tuyên bố hoặc ghi nhận là luật cơ bản của nhà nước. Hiện nay chỉ có ba nước trên thế giới có hiến pháp không thành văn. Đó là Anh, Niu-di-lân và I-xraen tức là những nước thuộc địa của Anh trước đây.

Việc nhà nước Anh không có hiến pháp thành văn được nhiều học giả cho rằng đó là sự thể hiện quyền lực tối cao của Nghị viện Anh. Nghị viện là tối cao với câu thành ngữ:

*“Nghị viện là hết ý có quyền làm được tất cả,  
chỉ trừ cái việc biến đàn ông thành đàn bà”*

Ở nước Anh người ta quan niệm rằng: Hôm nay, nghị viện thông qua bản hiến văn này, nhưng ngày mai nghị viện có thể thay đổi bằng một văn bản hiến văn khác. Đây là quyền của nghị viện. Nói như vậy không có nghĩa hiến pháp không thành văn của nhà nước Anh ít hiệu lực pháp lý, hay bị nghị viện thay đổi luôn luôn. Hoàn toàn không phải như vậy, chính việc vi phạm những quy định không thành văn đã ăn sâu vào tiềm thức của người Anh thì lại càng rất khó. Những gì đã trở thành các quy định ăn sâu vào nhận

thức con người thì không mấy khi có thể vi phạm được. Đây là quan điểm thực dụng đến bảo thủ của người Anh, thì không phải lúc nào nghị viện Anh quốc cũng làm hiến pháp.

Ngược lại với người Anh, những người Mỹ lại có cách quan niệm khác, Nghị viện cũng có khi làm sai, không có một thiết chế nào của con người có khả năng miễn dịch khỏi sự mọi sự sai lầm, thậm chí họ còn cho rằng Quốc hội đông người cũng có thể sai lầm, và hậu quả của sự sai lầm này cũng y như của nhà Vua độc tài chuyên chế. Nên ở họ phải có một bản văn hạn chế ngay quyền lực của bất kể thể chế nào của con người. Đó là một trong những lý do của sự ra đời bản Hiến pháp thành văn đầu tiên của nhân loại. Hiến pháp thành văn được không ít các nhà khoa học cho rằng là bản khế ước xã hội giữa nhân dân, chủ thể duy nhất có quyền lực nhà nước và những người được ủy thác thay mặt cho nhân dân đảm trách các công việc của nhà nước. Trong trường hợp những người được ủy thác không thực hiện đúng cam kết, nhân dân có quyền thay đổi chính quyền nhà nước.

Theo quan điểm của giáo sư, tiến sĩ luật học I.u-Tumanov, việc phân chia hiến pháp thành văn và bất thành văn không mang một ý nghĩa khoa học của thời kỳ hiện nay. Ông cho rằng đây là cách chia của cuối thế kỷ thứ 18, để phân biệt giữa hai hiến pháp lúc bấy giờ của nhà nước Anh và nhà nước Mỹ vừa thoát khỏi thuộc địa của chính nhà nước Anh. Hơn nữa ông còn lý giải rằng, chính những quy phạm hiến pháp thành văn của nhà nước Mỹ là bản chép lại những quy định bất thành văn của nhà nước Anh lúc bấy giờ.<sup>(1)</sup> Mặc dù có những quan điểm phê bình như vậy, nhưng việc phân biệt hiến pháp thành văn và bất thành văn vẫn có ý nghĩa rất lớn trong khoa học hiến pháp.

## 2. Hãn pħp cũ ®ĩĩn vụ hãn pħp hiUn ®<sup>4</sup>i

Nhằm mục đích khắc phục những khuyết điểm do chính ông chỉ ra, nhà khoa học này đề xuất một phương pháp phân chia khác hơn dựa theo tính chất nội dung của các quy định chứa đựng trong hiến pháp.

Dựa theo tiêu chuẩn nêu trên hiến pháp của các nước trên thế giới được ông chia thành hiến pháp cổ điển và hiến pháp hiện đại.<sup>(2)</sup>

Hiến pháp cổ điển là những hiến pháp được thông qua (ban hành) từ lâu trong những điều kiện khác xa ngày nay, cuối thế kỷ 18 và đầu thế kỷ thứ 19. Những hiến pháp này vẫn còn hiệu lực pháp lý cho đến ngày nay, nhờ có thêm những chỉnh lý, những tập tục truyền thống hiện đại. Khuôn mẫu điển hình của hiến pháp này là Hiến pháp Mỹ, với sức sống hơn 200 năm, Hiến pháp của Vương quốc Na uy được thông qua năm 1814, có sức sống hơn 100 năm, của Vương quốc Bỉ 1831, của Đại công chúng Lúc-xăm-bua năm 1868, của Liên bang Thụy Sĩ năm 1874, và của cả hiến pháp không thành văn của Liên hiệp vương quốc Anh.

Về mặt nội dung, nhóm hiến pháp này không phản ánh kịp thời những tiến bộ của nhân loại, lạc hậu so với hiến pháp hiện đại. Ở đó chúng chứa đựng một số lượng rất hạn chế các quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, và hầu như không có điều khoản nào quy định về quyền hạn của công dân trong lĩnh vực kinh tế, xã hội. Theo quan điểm của các chuyên gia luật hiến pháp Mỹ, thì hiến pháp càng quy định ít quyền cơ bản của công dân, nhất là trong lĩnh vực quyền kinh tế bao nhiêu, thì càng tốt bấy nhiêu, càng có điều kiện làm cho hiến pháp có hiệu lực tối cao bấy nhiêu. Một khi tòa án ra quyết

---

<sup>(1)</sup> Xem: I.U. Tumanov: Hiến pháp tư sản hiện đại, trong cuốn: Luật nhà nước tư sản hiện đại. Mátscova 1987, tr.40 (tiếng Nga)

<sup>(2)</sup> I.U-Tumanov, Sđ d. tr. 41

định phục hồi quyền bầu cử của cử tri, thì là đương nhiên quyết định ấy của toà án có hiệu lực pháp lý ngay. Khi đến cuộc bầu cử tới công dân đó có quyền bầu cử không cần kèm theo một điều kiện nào khác. Nhưng nếu toà án quyết định ít nhiều còn phải phụ thuộc vào bộ máy hành pháp, nơi quản lý vật chất mới có nhà ở để cấp, còn toà án hầu như không có khả năng này.

Hiến pháp Mỹ là hiến pháp đặc trưng cho hiến pháp cổ điển. Nội dung của hiến pháp chỉ có 7 điều, tập trung vào việc quy định trình tự thành lập và thẩm quyền của các cơ quan Trung ương - Quốc hội, Tổng thống và Toà án tối cao; mối quan hệ giữa liên bang với các bang, và trình tự thay đổi hiến pháp. Hiến pháp Mỹ không hề có điều nào nói về các đảng phái chính trị, mặc dù các đảng phái chính trị chiếm một vị trí cực kỳ quan trọng trong đời sống chính trị của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ.

Xét trên bình diện nội dung dân chủ của các hiến pháp thì hiến pháp cổ điển không chỉ bao gồm những hiến pháp được ban hành từ các thế kỷ trước, mà còn bao gồm cả những hiến pháp được thông qua trong thời gian gần đây. Ví dụ Hiến pháp Áo năm 1920, Phần Lan gồm Luật về chính thể Phần Lan 1919; Hiến pháp của Vương quốc Ai-Len 1937; Hiến pháp của Thụy điển 1974 và Hiến pháp của Canada 1982... Mặc dù những hiến pháp này được thông qua đầu thế kỷ 20 hoặc cuối thế kỷ 20, nhưng về nội dung không có gì gọi là tiến bộ hơn những hiến pháp cổ điển được thông qua cách đây 100, 200 năm.

Hiến pháp hiện đại là những hiến pháp phần lớn được thông qua sau Chiến tranh thế giới thứ nhất và lần thứ hai. Chức năng chính trị chủ yếu của những hiến pháp này là củng cố địa vị thống trị của giai cấp tư sản. Đó là các Hiến pháp Nam Tư, Áo, Balan, Tiệp khắc, Đức, Bỉ... được thông qua sau Chiến tranh thế giới thứ nhất. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, một loại hiến pháp được thông qua, cùng với việc khẳng định sự độc lập chủ quyền của nhiều dân tộc thoát khỏi ách thống trị (lệ thuộc) vào các nhà nước đế quốc thực dân. Phần nhiều các hiến pháp này vẫn còn hiệu lực pháp lý cho đến ngày nay. Trước cuộc đấu tranh giành quyền dân chủ của các tầng lớp nhân dân lao động trên phạm vi toàn thế giới, và cùng với ảnh hưởng ít nhiều của nội dung dân chủ của các hiến pháp xã hội chủ nghĩa, hiến pháp hiện đại chứa đựng nhiều điều khoản có nội dung dân chủ hơn, phản ánh sự nhượng bộ nào đó của giai cấp tư sản thống trị trước cuộc đấu tranh của nhân loại (Hiến pháp Pháp năm 1946, của Nhật năm 1947, của Cộng hoà liên bang Đức năm 1949).

Nhận định trên được minh chứng bằng việc mở rộng phạm vi điều chỉnh các hiến pháp, bằng các quy định thêm một số quyền lợi của nhân dân, mà chúng ta không thể tìm thấy trong những hiến pháp cổ điển trước đây. Ví dụ: quyền tự do bầu cử, quyền có việc làm, bình đẳng nam, nữ... Xa hơn nữa, một số hiến pháp còn quy định: "Nhân dân tham gia vào việc quản lý nhà nước. Xây dựng một nhà nước phi giai cấp" (Điều 1 và 2 của Hiến pháp Bồ Đào Nha năm 1982).<sup>(1)</sup>

Xét dưới bình diện là văn bản ghi nhận mối tương quan lực lượng xã hội tồn tại thời điểm thông qua hiến pháp, thì hiến pháp cổ điển là hiến pháp ghi nhận mối tương quan lực lượng chính trị - xã hội của giai cấp tư sản và giai cấp phong kiến; còn hiến pháp hiện đại là văn bản pháp lý ghi nhận mối tương quan lực lượng xã hội giữa giai cấp thống trị tư sản với một bên là nhân dân lao động. Sở dĩ như vậy, vì hiện nay về cơ bản vai trò lịch sử của giai cấp địa chủ phong kiến đã gần như chấm dứt.

---

<sup>(1)</sup> Xem Nguyễn Đăng Dung: Những vấn đề cơ bản về hiến pháp tư bản phát triển. T/c Nhà nước và pháp luật, số 4.1991 tr. 55

### 3. Hiến pháp cương tính và hiến pháp nhu tính.

Căn cứ vào thủ tục thông qua, thay đổi hiến pháp, tác giả Nguyễn Văn Bông còn chia hiến pháp thành hiến pháp nhu tính và hiến pháp cương tính.

Hiến pháp nhu tính là hiến pháp có thể sửa đổi hay được sửa đổi bởi chính cơ quan lập pháp, theo thủ tục thông qua các đạo luật bình thường. Nói như thế, có nghĩa là hiến pháp không có tính ưu thế, không có sự phân biệt đẳng cấp giữa hiến pháp và các đạo luật khác, mặc dù, đối tượng điều chỉnh của chúng có tâm đặc biệt khác nhau. Chúng ta có thể nói rằng, một quốc gia có hiến pháp nhu tính như Anh quốc làm một ví dụ là một quốc gia không có hiến pháp về mặt hình thức. <sup>(1)</sup>

Hiến pháp cương tính là hiến pháp có những ưu thế đặc biệt được phân biệt giữa quyền lập hiến, quyền nguyên thủy, với quyền lập pháp, quyền được thiết lập từ quyền nguyên thủy. Hiến pháp với ưu thế của mình phải được một cơ quan đặc biệt thông qua, thường được gọi là quốc hội lập hiến. Các văn bản luật pháp khác được một quốc hội khác - quốc hội lập pháp thông qua. Quốc hội lập pháp phải tuân thủ những quy định của hiến pháp đã được quốc hội lập hiến ban hành (thông qua). Trong quá trình đảm nhiệm việc soạn thảo và thông qua hiến pháp, do nhu cầu cấp bách quốc hội lập hiến có thể ban hành luật trước khi ban hành hiến pháp, cho đến khi quốc hội lập pháp được thành lập. Trên thực tế rất ít trường hợp có quốc hội lập hiến. Có thể lấy Hợp chúng quốc Hoa Kỳ làm ví dụ. Những người tham gia thông qua hiến pháp đại diện cho 13 bang lúc bấy giờ, được gọi là "ông tổ, ông cha" của nhà nước Mỹ. Việc thành lập Quốc hội lập hiến để thông qua hiến pháp rất ít phổ biến trên thế giới. Bởi vì việc thành lập (bầu cử) ra hai quốc hội với thời gian rất gần nhau, thường là phức tạp. Hơn nữa, nếu chúng ta xem xét kết quả bầu cử là sự thể hiện mối tương quan lực lượng xã hội, thì trong một khoảng thời gian ngắn, không mấy khi có những biến cố lịch sử có tính cách mạng xảy ra. Vì vậy việc tổ chức bầu lại một quốc hội lập pháp khác với quốc hội lập hiến nhiều khi không thể cho kết quả như mong muốn. Cho nên nhiều nước dùng luôn quốc hội lập hiến làm quốc hội lập pháp và ngược lại lấy quốc hội lập pháp làm quốc hội lập hiến. Nhằm tạo nên tính ưu thế của hiến pháp, các nước thường quy định thủ tục thông qua, sửa đổi hiến pháp một cách ngặt nghèo hơn. Ví dụ như nếu luật thường việc biểu quyết thông qua chỉ cần có quá bán tổng số đại biểu Quốc hội đồng ý là đủ, thì hiến pháp là phải 2/3, hoặc 3/4 tổng số đại biểu quốc hội, hoặc hơn thế nữa sau khi đã được Quốc Hội thông qua thì dự án phải được nhân dân bỏ phiếu phúc quyết...

Mặc dù phải có tính ổn định và phổ quát, hiến pháp cũng buộc phải có khả năng thay đổi và bổ xung khi hiến pháp trở nên lạc hậu. Hiến pháp bằng văn bản lâu đời nhất là hiến pháp Hoa kỳ, bao gồm bảy điều chính và 27 phần bổ xung. Tuy nhiên, văn bản này chỉ là nền tảng cho vô số các quyết định pháp lý, các đạo luật, các quyết định của tổng thống và các thực thi theo truyền thống đã được xây dựng qua suốt 200 năm tồn tại và làm cho Hiến pháp Hoa kỳ luôn sống động và thực tiễn.

### 4. Hiến pháp tư bản chủ nghĩa và Hiến pháp xã hội chủ nghĩa

Theo bản chất, hiến pháp có thể được phân chia thành hiến pháp tư bản chủ nghĩa và hiến pháp xã hội chủ nghĩa.

---

<sup>(1)</sup> Xem Nguyễn Văn Bông: Luật hiến pháp và chính trị học, Sài Gòn 1967, tr 48



Hiến pháp xã hội chủ nghĩa và hiến pháp các nước tư bản chủ nghĩa có những điểm rất chung. Về nguyên tắc các bản hiến pháp đều có nhu cầu quy định một chế độ chính trị dân chủ, mà ở đó quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, chống lại nhà nước của chế độ phong kiến, mọi quyền lực nhà nước ở đó thuộc về nhà vua. Nhưng khái niệm nhân dân của chế độ xã hội chủ nghĩa khác với nhân dân của chế độ tư bản. Nếu như nhân dân của chế độ tư bản ngay từ thuở ban đầu chỉ bao gồm những người đàn ông da trắng có của – số ít, đại đa số người dân da màu, phụ nữ và những người không có của phải sống phụ thuộc bị tước bỏ quyền con người và quyền công dân, thì ngay từ những ngày đầu tiên của việc xây dựng chủ nghĩa xã hội, quyền công dân, lại được quy định cho đa số công dân không phân biệt tài sản, chủng tộc và nam nữ.<sup>1</sup>

Hiến pháp tư bản chủ nghĩa là những hiến pháp của các nước tư bản hay của các nước phát triển theo chế độ tư bản chủ nghĩa. Đặc điểm của những hiến pháp này trực tiếp hay gián tiếp đều tuyên bố bảo vệ quyền tư hữu về tư liệu sản xuất, quyền sở hữu tư nhân là thiêng liêng bất khả xâm phạm. Hiến pháp 1956 và 1967 của chế độ cũ Sài Gòn còn tuyên bố "chủ trương hữu sản hoá toàn dân".

Hiến pháp tư sản thường tập trung nói về ba cơ quan nhà nước trung ương - quốc hội (lập pháp), chính phủ (hành pháp) và toà án (xét xử), theo xu hướng công nhận việc áp dụng học thuyết "Tam quyền phân lập". Có 3 loại phân quyền được áp dụng.

Thứ nhất là phân quyền một cách mềm dẻo tạo nên chế độ chính trị đại nghị, kể cả quân chủ lẫn cộng hòa, mô hình của nhà nước Anh quốc. Mô hình này có đặc điểm là nguyên thủ quốc gia hoạt động theo nguyên tắc "Trị vì nhưng không cai trị". Quốc hội do nhân dân trực tiếp bầu ra, có quyền thành lập ra Chính phủ - hành pháp. Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, chỉ được hoạt động khi vẫn còn sự tín nhiệm của Quốc hội – lập pháp. Chính phủ có thể bị lật đổ và Quốc hội cũng có thể bị giải tán, theo quyết định thỉnh cầu giải tán của Thủ tướng lên Nguyên thủ Quốc gia. Giữa lập pháp và hành pháp không có sự phân quyền một cách tuyệt đối, mà lại có sự phối kết hợp với nhau trong việc thực hiện quyền lập pháp và hành pháp của mình. Hành pháp được quyền trình dự án luật trước lập pháp. Các thành viên của hành pháp phải là nghị sỹ Quốc hội. Trên thực tế với nguyên tắc sinh hoạt đảng chặt chẽ, mọi hoạt động của lập pháp và hành pháp đều thể hiện ý chí của đảng cầm quyền- đảng chiếm đa số trong Quốc hội. Ở đây có sự phân quyền một cách tuyệt đối giữa lập pháp và hành pháp, có chăng chỉ là sự phân quyền giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập.

Thứ hai là phân quyền cứng rắn mà mô là của nhà nước Mỹ. Mô hình này có đặc điểm khác với của chế độ đại nghị bằng những đặc điểm: Nguyên thủ quốc gia do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra không những là người đứng đầu nhà nước, mà còn là người đứng đầu hành pháp, theo nguyên tắc: Tổng thống – nguyên thủ quốc gia không những trị vì, mà còn cả cai trị. Ở đây không có Thủ tướng và Chính phủ theo nghĩa của chế độ đại nghị. Mọi bộ trưởng đều là thư ký một lĩnh vực nào đó của Tổng thống. Tổng thống người đứng đầu hành pháp không giống như của chế độ đại nghị ở chỗ không nghị viện lập ra và không chịu trách nhiệm trước nghị viện, mà chịu trách nhiệm trước nhân dân. Quốc hội lập pháp cũng do dân bầu, Tổng thống cũng do dân bầu.

Thứ ba là mô hình tổ chức nhà nước của chế độ hỗn hợp, có sự phối kết hợp giữa chế độ đại nghị với chế độ tổng thống. Mô hình tổ chức này có đặc điểm là Nguyên thủ quốc gia do nhân dân trực tiếp bầu ra. Không những là người đứng đầu nhà nước, mà còn

---

<sup>1</sup> Tu chính án thứ 15 năm 1870 Hiến pháp Mỹ tuyên bố quyền bình đẳng giữa các màu da  
Tu chính án thứ 19 năm 1920 Hiến pháp Mỹ tuyên bố quyền bình đẳng giữa các giới tính / Bình đẳng nam nữ  
Tu chính án thứ 26 năm 1971 Hiến pháp Mỹ tuyên bố quyền bầu cử được rút xuống 18 tuổi.

trực tiếp lãnh đạo hành pháp qua các chính sách của mình, được Quốc hội – lập pháp thông qua. Nhưng bên cạnh nguyên thủ quốc gia trực tiếp lãnh đạo hành pháp vẫn có hành pháp do Thủ tướng đứng đầu do Quốc hội thành lập và phải chịu trách nhiệm trước lập pháp. Quyền hành pháp của nhà nước này được chia ra làm hai phần: phần hoạch định chính sách quốc gia do Tổng thống – Nguyên thủ Quốc gia đảm nhiệm và phần thực hiện chính sách này do Chính phủ với người đứng đầu – Thủ tướng đảm nhiệm. Trong trường hợp không thực hiện được thì phải từ chức .

Theo thông lệ, các hiến pháp tư bản đều trực tiếp hoặc gián tiếp tuyên bố nghị viện, cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra là cơ quan có quyền lực nhà nước tối cao. Nhưng trên thực tế không có một cơ chế thực tế nào phản ánh đúng tư tưởng này. Hiến pháp của Cộng hoà liên bang Đức tuyên bố nghị viện Đức là tối cao, sau đó đến Tổng thống và cuối cùng là Chính phủ. Nhưng, thực tế không hoàn toàn như vậy. Chính phủ đứng đầu là Thủ tướng bao giờ cũng có quyền lực nhiều hơn. Do vậy, mà người ta gọi Cộng hoà liên bang Đức là "Cộng hoà thủ tướng".

Nhiều tác giả cho rằng cơ chế thực hiện chính quyền nhà nước tư sản trên thực tế khác xa với cơ chế chính quyền được hiến pháp quy định. Đây là một trong những điều cơ bản thể hiện tính giả hiệu của hiến pháp tư sản.<sup>(1)</sup>

Về cơ bản, hiến pháp của các nước tư bản theo chính thể cộng hoà nghị viện có mức độ giả hiệu nhiều hơn chính thể cộng hoà tổng thống.

Hiến pháp của các nước xã hội chủ nghĩa ra đời muộn hơn hiến pháp tư sản, đã tiếp thụ những hạt nhân dân chủ của hiến pháp tư sản. Nhưng hiến pháp xã hội chủ nghĩa có một số đặc điểm khác với hiến pháp tư sản.

Đặc điểm thứ nhất, đó là việc trong tổ chức bộ máy nhà nước, các nước xã hội chủ nghĩa phủ nhận học thuyết "tam quyền phân lập", thay cho phân quyền là việc áp dụng nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, tất cả quyền lực nhà nước tập trung thống nhất vào Quốc hội. Sự tập trung này như là một sự tiếp nối nguyên tắc cơ bản: "Toàn quyền về tay các Xô viết" của những năm đầu cuộc cách mạng vô sản Nga năm 1917. Trong công cuộc đổi mới, nhận thức lại chủ nghĩa xã hội, nhiều nhà luật học, chính trị học xã hội chủ nghĩa thừa nhận tư tưởng dân chủ của học thuyết phân quyền. Trong các văn bản chính thức của các nước xã hội chủ nghĩa còn lại vẫn tuyên bố việc tuân thủ nguyên tắc tập quyền, nhưng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước XHCN phải có sự phân công, phân nhiệm rạch ròi với nhau tránh chồng chéo lên nhau. "Hệ thống kim chế đối trọng" của Hiến pháp Mỹ, cho đến nay vẫn chưa được các nước xã hội chủ nghĩa trước đây và hiện nay thừa nhận.

Đặc điểm thứ hai, nếu như hiến pháp của các nước tư bản không quy định vai trò của các đảng phái chính trị, trong khi chúng có vị trí rất quan trọng trong cơ chế quyền lực nhà nước tư sản, thì trong hiến pháp của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây và còn lại hiện nay ghi nhận (quy định) vai trò lãnh đạo nhà nước, lãnh đạo xã hội của đảng Cộng sản.

Đặc điểm thứ ba, nếu như hiến pháp của các nước tư bản không quy định vai trò của các đảng phái chính trị, trong khi chúng có vị trí rất quan trọng trong cơ chế quyền lực nhà nước tư sản, thì trong hiến pháp của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây và còn lại hiện nay ghi nhận (quy định) vai trò lãnh đạo nhà nước, lãnh đạo xã hội của đảng Cộng sản.

---

<sup>(1)</sup> Xem: Tumanov.lu. Sđ.d, tr. 78.

Đặc điểm thứ tư, so với hiến pháp của các nước xã hội chủ nghĩa, hiến pháp của các nước tư sản có đối tượng điều chỉnh hẹp hơn, và thường không có quy định mang tính cương lĩnh. Đối tượng điều chỉnh của hiến pháp xã hội chủ nghĩa không chỉ hạn hẹp như của hiến pháp tư bản chủ nghĩa. Ngoài việc quy định các mối quan hệ có liên quan đến việc tổ chức quyền lực nhà nước, hiến pháp các nước XHCN còn quy định các mối quan hệ xã hội khác liên quan đến việc tổ chức xã hội: chế độ kinh tế văn hoá, an ninh, quốc phòng.... Chính vì vậy, không ít học giả cho rằng hiến pháp xã hội chủ nghĩa là hiến pháp của xã hội.

Khác với hiến pháp tư sản, hiến pháp xã hội chủ nghĩa còn quy định nhiều mục tiêu phấn đấu của toàn xã hội, làm cho hiến pháp mang tính cương lĩnh. Tính cương lĩnh trong hiến pháp XHCN là tính chất được nhiều người thừa nhận. Chính việc mở rộng đối tượng điều chỉnh của hiến pháp xã hội chủ nghĩa, tính cương lĩnh đã làm cho tính bền vững và hiệu lực pháp lý của hiến pháp suy giảm.

Ngoài việc phân chia theo những nguyên tắc nêu trên hiến pháp còn được phân chia thành hiến pháp của các nước phát triển và hiến pháp của các nước đang phát triển. Hiến pháp của các nước đang phát triển khác với hiến pháp của các nước phát triển ở chỗ giống như hiến pháp xã hội chủ nghĩa có đối tượng điều chỉnh rộng. Bên cạnh việc cần phải quy định cơ cấu tổ chức các cơ quan nhà nước trung ương, về nguyên tắc cũng là sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan đảm nhiệm các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp, hiến pháp các nước xã hội chủ nghĩa còn đề ra những cương lĩnh phát triển cho toàn bộ xã hội. Đó là cương lĩnh phát triển lực lượng sản xuất xã hội chủ nghĩa và cải tạo quan hệ sản xuất tư bản chủ nghĩa thành quan hệ xã hội chủ nghĩa. Ngoài ra còn có đặc điểm nữa là hiến pháp các nước đang phát triển thường nhấn mạnh độc lập và chủ quyền dân tộc. Sở dĩ như vậy vì các nước chậm phát triển trước đây đều là những nước thuộc địa của các nước phát triển. Trong thời gian chưa kịp thông qua hiến pháp của chính mình, các nước mới giải phóng khỏi sự lệ thuộc của các nước phát triển còn dùng tạm thời hiến pháp của các nước phát triển với cơ cấu chính quyền của các nước bảo hộ để lại, sau khi đã tước bỏ những quy định không còn phù hợp.

Đặc điểm thứ năm, khác với hiến pháp của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, và của các nước chậm phát triển hiện nay, Hiến pháp của các nước tư bản phát triển thường trừu tượng trước sự lợi dụng quyền lực, mà vi phạm đến quyền tự do dân chủ của nhân dân. Nhằm hạn chế việc lợi dụng này, Hiến pháp tư sản thường quy định một số quy định kìm hãm được gọi là một hệ thống kìm chế và đối trọng quyền lực, tức là hiến pháp không giao trọn vẹn một thứ quyền lực cho bất cứ một cơ quan nhà nước nào, đặt ra một số quy định để cơ quan nhà nước này có thể kiểm tra được hoạt động của cơ quan nhà nước kia. Ví dụ quyền ban hành của đạo luật khi đã được nghị viện thông qua của nguyên thủ quốc gia. Quốc hội có quyền thông qua dự án luật, nhưng không có quyền ban hành (công bố) đạo luật.

Đặc điểm thứ sáu, Hiến pháp tư sản thường có một số quy định nhằm bảo đảm cho hiến pháp được thực hiện. Trung tâm của những bảo đảm này là hoạt động của Toà án Hiến pháp hay Hội đồng Hiến pháp.

Với tư cách là một văn bản pháp luật quan trọng phản ánh đầy đủ các nhận thức bảo thủ của các đảng cộng sản về con đường tiến nhanh, tiến mạnh lên chủ nghĩa xã hội nội dung hiến pháp là một trong những biểu hiện nguyên nhân sự khủng hoảng kinh tế - xã hội của các nước xã hội chủ nghĩa vào cuối những năm bảy, tám mươi của thế kỷ XX, dẫn đến sự tan rã một cách nhanh chóng hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa, chỉ còn lại một số nước vẫn kiên định lý tưởng này, trong đó có Việt Nam. Với công cuộc đổi mới

và mở các nước xã hội chủ nghĩa như Trung Quốc Việt Nam đang thu được nhiều thành công trên con đường và xây dựng đất nước.

#### IV. CHẾ ĐỘ BẢO HIẾN

##### 1. Khái niệm chế độ bảo hiến

Với tư cách là đạo luật có hiệu lực pháp lý tối cao, Hiến pháp cần có sự tuân thủ một cách nghiêm ngặt của mọi chủ thể trong xã hội, trong đó quan trọng nhất là các cơ quan nhà nước. Nhằm chống lại sự vi phạm các quy định của Hiến pháp, làm thay đổi những nội dung của Hiến pháp, không thi hành các quy định về mặt nội dung, cũng như tinh thần của Hiến pháp, các nhà nước có hiến pháp thành văn có quy định, bảo vệ hiến pháp. Chế định này được gọi là chế định bảo hiến.

Bảo hiến<sup>1</sup> (bảo vệ hiến pháp) về ý nghĩa cốt lõi được hiểu là kiểm soát tính hợp hiến các đạo luật. Kiểm soát tính cách hợp hiến của các đạo luật tức là điều tra, xem xét những đạo luật - tức là những hành vi pháp lý ở một địa vị kém hơn Hiến pháp- có phù hợp với tinh thần cũng như nội dung của hiến pháp hay không.<sup>2</sup> Theo cách hiểu này bảo hiến không nhằm vào các văn bản dưới luật. GS Lê Đình Chân lý giải: “Sự kiểm hiến chỉ nhằm những đạo luật do Quốc hội biểu quyết; những văn kiện này đứng ở tột đỉnh của hệ cấp những hành vi pháp lý. Tất cả những hành vi (văn kiện) pháp lý của các nhà cầm quyền ngoại trừ Quốc hội (Quốc trưởng, Thủ tướng, Tổng trưởng, các quyền chức địa phương...) đều phụ thuộc luật, theo nguyên tắc hợp pháp: sự phụ thuộc này được thể hiện và đảm bảo trong thực tế bằng sự kiểm soát tư pháp tính hợp hiến các hành vi của hành chính.”<sup>3</sup>

Tuy nhiên, cách hiểu bảo hiến chỉ là kiểm soát hiến tính của các đạo luật là một cách hiểu khá chật hẹp. Thực tiễn của chế độ bảo hiến các nước cho thấy, các định chế bảo hiến được sinh ra không đơn thuần chỉ là kiểm soát tính hợp hiến của hành vi lập pháp. Chẳng hạn Toà án Hiến pháp ở nhiều quốc gia Châu Âu bên cạnh việc kiểm soát tính hợp hiến các đạo luật của Quốc hội còn thực hiện nhiều chức năng khác để bảo vệ nội dung và tinh thần của hiến pháp như giải quyết tranh chấp giữa lập pháp và hành pháp, giữa liên bang và tiểu bang, giữa trung ương và địa phương; kiểm soát tính hợp hiến trong hành vi của tổng thống cũng như các quan chức hành pháp; giải quyết tranh chấp về kết quả bầu cử...Toà án ở Mỹ- một định chế bảo hiến cũng không đơn thuần chỉ kiểm soát tính hợp hiến trong hành vi của Quốc hội, mà còn Tổng thống và các cơ quan của hành pháp....Nhìn chung vì các đạo luật phụ thuộc trực tiếp hiến pháp nên bảo hiến cơ bản là kiểm soát tính hợp hiến các đạo luật nhưng đó không phải là tất cả. Bảo hiến được hiểu theo nghĩa bao trùm hơn là kiểm soát tính hợp hiến trong hành vi của các định chế chính trị được ấn định trong hiến pháp. Tuy nhiên, ý nghĩa cốt lõi của bảo hiến vẫn là kiểm soát tính hợp hiến trong hành vi lập pháp.

<sup>1</sup> Thuật ngữ tương đương trong tiếng Anh là "judicial review".

<sup>2</sup> Nguyễn Văn Đông. Luật hiến pháp và chính trị học. Sài Gòn, 1967.

<sup>3</sup> Lê Đình Chân. Luật hiến pháp, Sài Gòn, 1966.

Bảo hiến là tư duy của pháp quyền. Phương thức tư duy của bảo hiến là hướng tới kiểm soát quyền lực của nhà nước để bảo vệ các quyền và tự do của con người. *Chế độ bảo hiến là một chế độ xử lý những hành vi vi phạm hiến pháp của công quyền.*

## 2. Cơ sở của chế độ bảo hiến

Chế độ bảo hiến chỉ tồn tại trên cơ sở một hiến pháp cương tính. Còn đối với hiến pháp nhu tính, người ta không đặt ra vấn đề bảo hiến. Hiến pháp nhu tính là hiến pháp được sửa đổi bởi chính cơ quan lập pháp thường, theo những thủ tục sửa đổi thường luật. Do đó không có sự phân biệt hiệu lực pháp lý giữa hiến pháp và thường luật, và như vậy không có sự mâu thuẫn giữa hiến pháp và thường luật. “Một đạo luật nghịch hiến pháp thực ra là một đạo luật sửa đổi hiến pháp.”<sup>1</sup> Hiến pháp không có ưu thế hơn thường luật nên nhà cầm quyền không bị giới hạn bởi hiến pháp. Vì thế không phát sinh vấn đề bảo hiến trong một chế độ hiến pháp nhu tính.

Hiến pháp cương tính là hiến pháp được sửa đổi theo những thủ tục đặt biệt. Tính đặt biệt này là do có sự phân cấp hiệu lực pháp lý giữa hiến pháp và thường luật: hiến pháp có hiệu lực pháp lý tối cao, thường luật phải hợp hiến, không được mâu thuẫn với hiến pháp. Do đó nhà cầm quyền bị giới hạn bởi hiến pháp. Với những đặc điểm đó, vấn đề bảo hiến được phát sinh trong một chế độ hiến pháp cương tính. Hiến pháp bất thành văn của Anh quốc thuộc loại hiến pháp nhu tính, nên ở Anh quốc không tồn tại chế độ bảo hiến.

Vấn đề đặt ra là tại sao trong một chế độ hiến pháp cương tính hiến pháp lại có hiệu lực pháp lý tối cao? Câu trả lời nằm ở vấn đề chủ thể của quyền lập hiến. GS. Nguyễn Văn Bông cho rằng quyền lập hiến là quyền nguyên thủy vì thể hiện một cách toàn diện nhất chủ quyền quốc gia, vì quyền lập hiến chung quy là quốc gia tự ấn định cho mình quy tắc tổ chức và điều hành.<sup>2</sup> Nhưng ai là chủ thể của chủ quyền quốc gia? Vì quyền lập hiến là quyền nguyên thủy nên chỉ có chủ thể của chủ quyền quốc gia mới có quyền lập hiến.

Hiến pháp là khuôn mẫu của dân chủ, tồn tại trong một chế độ dân chủ. Trong một chế độ dân chủ, nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực, là lực lượng nắm chủ quyền. Nhà nước là tổ chức do nhân dân thành lập ra đại diện cho nhân dân để hành xử chủ quyền nhân dân. C. Mác viết:

“ Trong chế độ dân chủ, thì bản thân nhà nước chính trị, dưới hình thức mà nó hình thành bên cạnh nội dung đó và tự phân biệt với nội dung đó, chỉ là nội dung đặc thù của nhân dân, chỉ là hình thức tồn tại đặt biệt của nhân dân mà thôi.”<sup>3</sup>

Vì nhân dân là chủ thể của chủ quyền quốc gia, mà quyền lập hiến là quyền nguyên thủy vì thể hiện toàn diện chủ quyền quốc gia nên nhân dân chính là chủ thể của quyền lập hiến. Thông qua việc hành xử quyền lập hiến, nhân dân thành lập ra nhà nước, uỷ quyền cho nhà nước, ấn định những cung cách tổ chức và điều hành nhà nước.

Lịch sử lập hiến thế giới chứng minh rằng các hiến pháp cương tính đều coi nhân dân là chủ thể của quyền lập hiến. Hiến pháp cương tính đầu tiên của thế giới, Hiến pháp Mỹ tuyên bố trong lời nói đầu: “Chúng tôi, nhân dân Hoa Kỳ... quyết tâm chấp thuận và thiết lập bản hiến pháp này của Hợp Chúng Quốc.” Hiến pháp Ailand 1937 mở đầu: “Chúng tôi, nhân dân Ailand... chấp thuận chế định và thiết lập bản hiến pháp sau đây.” Cách thức mở đầu như vậy được lặp lại ở nhiều hiến pháp khác. Chẳng hạn: “ Nhân dân Đức... đã lập thành hiến pháp này”; “Chúng tôi, nhân dân các dân tộc Liên bang

<sup>1</sup> Lê Đình Chân. Luật hiến pháp và các định chế chính trị, Cuốn 2, Sài Gòn, 1975, tr.73.

<sup>2</sup> Nguyễn Văn Bông. Luật hiến pháp và chính trị học, Sài Gòn, 1967, tr.51.

<sup>3</sup> C.Mác- Ăng-ghe-n. Toàn tập, t. 1. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995, tr. 351.

Nga...chấp nhận bản Hiến pháp dưới đây của Liên Bang Nga”; “ Chúng tôi, nhân dân Cộng hoà Hy Lạp, thông qua người đại diện quyền lực của chúng tôi chấp nhận bản hiến pháp này.”...Lời nói đầu của Hiến pháp Việt Nam năm 1946 cũng ghi nhận: “ Được quốc dân trao cho trách nhiệm thảo bản hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Quốc hội nhận thấy rằng...”

K.C. Wheare nhận định: “Sự tối thượng pháp lý của hiến pháp được đặt trên ý nguyện của nhân dân.”<sup>1</sup> Nhân dân là chủ thể của quyền lập hiến nên quyền lập hiến là quyền nguyên thủy, nghĩa là quyền lập hiến không bị giới hạn bởi luật lệ nào, khai sinh ra các quyền khác. “Vì quyền lập hiến ấn định và tổ chức các quyền khác, vì các quyền khác đi từ quyền lập hiến, hậu quả đương nhiên là tính cách ưu tiên của quyền lập hiến.”<sup>2</sup> Quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp là những quyền phái sinh từ quyền lập hiến. Các quyền đó phải được hành xử trong khuôn khổ do quyền lập hiến ấn định. Do đó, hiến pháp- sản phẩm của quyền nguyên thủy phải có hiệu lực pháp lý tối cao trong mối quan hệ với các văn bản pháp luật khác- sản phẩm của quyền phái sinh.

Nhân dân là chủ thể của quyền lập hiến. Bằng quyền lập hiến, nhân dân trao cho Nhà nước thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Chủ quyền của nhà nước phái sinh từ chủ quyền của nhân dân. Với ý nghĩa như vậy, C.Mác nhấn mạnh: “ Chủ quyền của nhân dân không phải là cái phát sinh từ chủ quyền của nhà vua\*, mà ngược lại, chủ quyền của nhà vua dựa trên chủ quyền nhân dân.”<sup>3</sup> Do đó ý chí của nhân dân phải được tôn trọng hơn ý chí của nhà nước. Haminton lập luận: “Hoạt động của kẻ thừa nhiệm sẽ trở thành vô hiệu nếu đi ngược lại sự uỷ thác, đó là quan điểm đặt trên những nguyên tắc hết sức minh bạch. Do đó mọi hoạt động lập pháp đi ngược lại hiến pháp không thể có hiệu lực...Hiến pháp phải được tôn trọng hơn quy pháp, ý muốn của kẻ thừa nhiệm nhân dân.”<sup>4</sup>

Bên cạnh một chế độ hiến pháp cương tính thì cơ sở thiết yếu tiếp theo của định chế bảo hiến là dân quyền trong hiến pháp. Sự vi phạm hiến pháp phổ biến nhất là sự vi phạm của công quyền đến các quyền hiến định của công dân. Định chế bảo hiến sinh ra để hạn chế chính quyền khỏi sự xâm phạm đến quyền lợi của công dân. Cho nên định chế bảo hiến chỉ có thể tồn tại trên cơ sở các quy định về quyền công dân trong hiến pháp.

### 3. Chủ thể bảo hiến

Thời kỳ đầu của nền lập hiến thế giới, người ta quan niệm cơ quan dân cử ở vào vị thế thuận lợi nhất để bảo vệ hiến pháp. Do đó, ý tưởng trao quyền bảo hiến cho cơ quan chính trị được hình thành. Theo đó, thẩm quyền bảo hiến có thể được trao cho một hội nghị dân cử, một uỷ ban của Quốc hội, hoặc một trong hai viện của Quốc hội. Ở một số nước trước đây có ứng dụng mô hình bảo hiến bằng cơ quan chính trị thì thông thường cơ quan bảo hiến đó là cơ quan lập hiến. Tuy nhiên các nước đó có phân biệt giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp. Cơ quan đã làm ra hiến pháp được quan niệm là cơ quan ở vị trí thuận lợi để giải thích ý nghĩa của hiến pháp và biết được khi nào hiến pháp bị vi phạm, đồng thời nó lại ở vị thế cao hơn cơ quan lập pháp.

Thực ra, những lập luận về việc trao thẩm quyền bảo hiến cho một cơ quan chính trị dân cử đã sớm trở nên lỗi thời và con đường bảo hiến bằng cơ quan chính trị đã không

<sup>1</sup> K.C. Wheare. Hiến pháp tân tiến. (Bản dịch của Nguyễn Quang), 1967, tr. 85.

<sup>2</sup> Nguyễn Văn Bông. Luật hiến pháp và chính trị học, Sài gòn, 1967, tr.53.

\* Vua trong chế độ quân chủ lập hiến. ( Các tác giả ).

<sup>3</sup> C.Mác- Ăng-ghe-n. Toàn tập, tập 1. NXB Chính trị quốc gia, H, 1995, tr. 317.

<sup>4</sup> Hamiton, Jay, Madison. The Federalist. No.80.

được áp dụng phổ biến trên thế giới. Lý luận hiến pháp học phân tích rằng cơ quan chính trị có khuynh hướng cứu xét vấn đề trên khía cạnh chính trị hơn là pháp lý. Mà kiểm soát tính hợp hiến là một hành vi pháp lý. Là một cơ quan chính trị, sự kiểm soát dễ sai lạc vì cơ quan này nghĩ nhiều đến lợi ích của đạo luật, tính cách hợp thời của nó, cũng như giá trị thực tiễn của nó. Đáng lẽ là cơ quan kiểm soát tính cách hợp hiến, cơ quan chính trị, thường biến thành cơ quan kiểm soát tính cách hợp thời.<sup>1</sup> Cơ quan chính trị thường chỉ thăm định giá trị pháp lý bị tố cáo là bất hợp hiến, theo một quan điểm hoàn toàn chính trị. Những sự kiểm soát tính hợp hiến của pháp luật là một nghiệp vụ hoàn toàn pháp lý. Đó là địa hạt của các luật gia, hơn nữa, một nghiệp vụ tư pháp, thuộc thẩm quyền của các vị thẩm phán chuyên nghiệp. Do đó có ý niệm giao việc kiểm hiến cho một cơ quan tư pháp.<sup>2</sup>

Hơn nữa, việc trao cho ngành tư pháp chức năng bảo hiến là phù hợp với tính chất quyền lực của quyền tư pháp- một ngành quyền lực có những khác biệt với ngành lập pháp và hành pháp.

Lập pháp và hành pháp là những cành quyền lực mạnh và do đó dễ có nguy cơ lạm quyền. Lập pháp có quyền ấn định cách hành xử của cả xã hội. Hành pháp hành ngày, hành giờ tác động vào đời sống của con người, hay nói như Hegel là hành pháp “*quan hệ một cách trực tiếp hơn với cái đặc thù trong xã hội công dân và thực hiện lợi ích phổ biến ở bên trong những mục đích đặc thù đó*.”<sup>3</sup> Hamiton nhận xét rằng: “Ngành hành pháp không những có quyền phân phối các vinh dự mà lại có quyền sử dụng vũ lực. Ngành lập pháp không những kiểm soát tài chính mà lại còn có quyền quy định các luật lệ chi phối sự sinh hoạt của các công dân.”<sup>4</sup> Chính những ưu thế này của lập pháp và hành pháp tạo cho chúng dễ có nguy cơ lạm quyền, xâm phạm đến các quyền, tự do của con người.

Sau cơ quan lập pháp là các cơ quan hành pháp rất dễ ban hành các văn bản vi hiến. Vì Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ có thể được Quốc hội ủy quyền ban hành các văn bản pháp luật

Vậy hành vi vi phạm hiến pháp thuộc phạm vi bảo hiến là những hành vi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có thể là luật và những văn bản pháp quy dưới luật làm thay đổi nội dung được quy phạm của hiến pháp quy định. Thay vì phải tổ chức cho các quy định của hiến pháp được thực hiện trên thực tế lại là những hành vi ngược lại cản trở. Hành vi vi phạm hiến pháp cần phải bảo hiến là những văn bản hạn chế quyền của công dân đã được hiến pháp bảo hộ.

Ví dụ: Trong khi Điều 58 của Hiến pháp hiện hành quy định: “Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác”, thì Bộ Công An lại ban hành thông tư quy định, mỗi người chỉ được đăng ký 1 xe máy. Đó là hành vi vi hiến nằm trong phạm vi cần phải bảo hiến. Đến nay quy định này đã bị bãi bỏ.

Khác với lập pháp và hành pháp, tư pháp lại là một cành quyền lực yếu hơn so với lập pháp, hành pháp. Haminton cũng lập luận rằng: “Ngành tư pháp, trái lại, không có quyền xử dụng vũ lực hoặc quyền kiểm soát tài chính, không có quyền chi phối tài sản lẫn sức mạnh của xã hội, và cũng không có một quyền quyết định tích cực nào cả. Có thể nói được rằng là ngành tư pháp vừa không có lực lượng lại vừa không có ý chí, mà chỉ có trí phán đoán mà thôi, và cần phải dựa trên sự trợ tá của ngành hành pháp mới có thể thi

<sup>1</sup> Nguyễn Văn Bông. Luật hiến pháp và chính trị học. Sài Gòn, 1967, tr.68.

<sup>2</sup> Lê Đình Chân. Luật Hiến pháp và các định chế chính trị, cuốn I, Sài Gòn 1974, tr. 294.

<sup>3</sup> C.Mác-Ph.Ăngghen. Toàn tập, Tập 1.NXB Chính trị quốc gia,H, 1995,tr367.

<sup>4</sup> Hamiton, Jay, Madison. The Federalist. No.80.

hành được quyết định của trí phán đoán mình.”<sup>1</sup> Montesquieu nói rằng: “ Người ta không luôn luôn nhìn thấy toà án trước mặt mình, nên người ta chỉ sợ cơ chế cai trị chứ không sợ các quan cai trị.”<sup>2</sup> Chính vì vậy, tư pháp ít có nguy cơ lạm quyền và cũng ít nguy hiểm đối với các quyền, tự do của con người.

Hơn nữa, trong một chế độ dân chủ thừa nhận sự phân công quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp, thì ngành tư pháp được thiết kế độc lập có trách nhiệm bảo vệ hiến pháp với tư cách là đạo luật tối cao của một đất nước, bảo vệ tự do dân chủ bằng cách chống lại sự tập trung quyền lực vào nhà nước. *Nếu như lập pháp, hành pháp là những ngành quyền lực đại diện cho công quyền thì tư pháp lại đại diện cho công lý để bảo vệ các quyền tự nhiên vốn có mà mọi người sinh ra phải được hưởng.* Cho nên có tác giả cho rằng: “Giới hạn quyền lực nhà nước và bảo vệ quyền cá nhân sẽ không có ý nghĩa gì nếu không có những định chế kiểm chế quyền lực của đa số. Do đó, tư pháp là một công cụ hữu hiệu để bảo vệ quyền của thiểu số trong khi hai ngành quyền lực còn lại lại phúc đáp cho đa số.”<sup>3</sup>

Với ý nghĩa như vậy, tư pháp không những là một ngành quyền lực ít có nguy cơ lạm quyền, ít nguy hiểm đối với các quyền hiến định của công dân, mà còn là một ngành quyền lực được tạo ra nhằm để giải quyết các khiếu nại của công dân khi các quyền hiến định của công dân bị chính quyền vi phạm.<sup>4</sup>

Như vậy, việc trao cho tư pháp vai trò kiểm soát lập pháp và hành pháp xuất phát từ nguyên lý tổ chức quyền lực. Chính vì vậy, trên thế giới hiện nay, về mặt phổ biến ở đa số các nước, tư pháp đều có vai trò kiểm soát lập pháp và hành pháp. Theo Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997 của Ngân hàng thế giới, tất cả các nước công nghiệp và nhiều nước đang phát triển đã dựa vào ngành tư pháp để buộc ngành hành pháp phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và để giải thích và buộc phải thi hành các điều khoản của hiến pháp.<sup>5</sup>

Tóm lại, về phổ biến, cơ quan bảo hiến là một cơ quan tư pháp. Đối với mô hình của Mỹ thì đó là toà án thường. Đối với mô hình của Châu Âu thì đó là một toà án chuyên biệt thường được gọi là Toà án hiến pháp. Trong mô hình hỗn hợp, cả toà án thường lẫn Toà án hiến pháp đều là những cơ quan bảo hiến.

#### **4. Các mô hình bảo hiến phổ biến**

Lý thuyết về bảo hiến thường chia các mô hình bảo hiến bằng cơ quan tư pháp thành hai mô hình cơ bản là: mô hình bảo hiến phi tập trung hoá với đại diện tiêu biểu là Mỹ; và mô hình bảo hiến tập trung hoá với đại diện tiêu biểu là Đức.

##### ***Mô hình phi tập trung hoá***

Mô hình bảo hiến của Mỹ là điển hình cho mô hình này. Kiểm tra tư pháp ở Mỹ đặc biệt được xem như chức năng tự nhiên của cơ quan tư pháp. ở Mỹ, mặc dù sự kiểm tra tư pháp là một công cụ quyền lực mạnh nhất của toà án liên bang, nhưng điều này không được quy định trong Hiến pháp.<sup>6</sup> Toà án tối cao liên bang Mỹ đã tự nhận cho mình

<sup>1</sup> Hamiton, Jay, Madison. The Federalist. No.80.

<sup>2</sup> Montesquieu. Tinh thần pháp luật. ( Bản dịch của Hoàng Thanh Đạm.) NXB Giáo dục, H, 1996, tr.102

<sup>3</sup> Susan Sullivan Lagon. The role of the independent judiciary.<http://usembassy.state.gov/vietnam/>

<sup>4</sup> Bùi Ngọc Sơn. Tổ tụng hiến pháp, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 12, năm 2004.

<sup>5</sup> Ngân hàng thế giới. Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi. NXB Chính trị quốc gia, H, 1998, tr.127.

<sup>6</sup> Epstein and Thomas G.Walker. Constitutional law for a changing America- Institutional power & Constraints. Third Edition, P.62.



vai trò kiểm tra tư pháp với một lối suy luận pháp lý xuất hiện lần đầu tiên trong vụ *Marbury v. Madison*.

Trong bản án của vụ án này, Toà án tối cao liên bang đã đưa ra một nguyên tắc rõ ràng về kiểm tra tư pháp: “*Trong một vụ tranh chấp mà Toà án phải xem xét, nếu một bên đương sự đưa ra sự bất hợp hiến của đạo luật mà người ta muốn đem thi hành đối với y, thì Toà án phải kiểm tra xem sự bất hợp hiến đó thật hay không, và nếu có thật, Toà án phải từ chối áp dụng đạo luật bất hợp hiến.*”<sup>1</sup>

Hệ thống kiểm tra tư pháp của Mỹ được thiết lập ở tất cả các toà án. Không có một toà án đặc biệt hay loại toà án nào có độc quyền tư pháp để kiểm tra tính hợp hiến của các đạo luật - cả toà án liên bang lẫn toà án tiểu bang đều có quyền kiểm tra tính hợp hiến của luật. Do đó, người ta gọi đây là mô hình bảo hiến phi tập trung hoá.

Bởi vì kiểm tra tư pháp là một hoạt động bình thường của toà án nên một sự nghi ngờ về tính hợp hiến chỉ được đặt ra khi có khiếu kiện. Vì vậy, toà án Mỹ chỉ kiểm tra tính hợp hiến của một đạo luật khi có một vụ án hay một vụ tranh chấp cụ thể. Không có sự kiểm tra trừu tượng trong hệ thống pháp luật Mỹ bởi vì kiểm tra tư pháp chỉ có thể diễn ra một cách hợp thức trong một vụ án trước một toà án thường. Như là một hệ quả thực chất của cách thức kiểm tra cụ thể này, hiệu lực của những phán quyết tác động đến những đạo luật được giới hạn trong những vụ án cụ thể. Vì vậy, kết luận về tính hợp hiến của một đạo luật hạn chế hiệu lực và được giới hạn từ các bên tham gia vụ án.<sup>2</sup>

Trong lĩnh vực bảo hiến của mô hình phi tập trung hoá, mặc dù quyền tài phán hiến pháp thuộc về tất cả các toà án nhưng người ta thường hay nhắc đến vai trò của toà án tối cao vì lẽ : trong một vụ án, hai bên bao giờ cũng đem vụ tranh tụng ra trước cơ quan tư pháp cao nhất, sử dụng tất cả mọi thủ tục chống án hay phá án, thành ra hậu quả cuối cùng chỉ có thể thu nhận được sau khi vị thẩm phán cao nhất trong hệ thống tư pháp ra phán quyết.

Toà án chỉ có quyền tuyên bố đạo luật bất hợp hiến sẽ không được áp dụng trong vụ án đó chứ không có quyền huỷ bỏ đạo luật đó. Hiến pháp không trao cho toà án quyền huỷ bỏ một đạo luật của ngành lập pháp. Về điều này Haminton viết: “*Chúng ta không có quyền nói như một số người rằng nếu các vị chánh án có quyền tuyên bố một đạo luật trái với tinh thần Hiến pháp là một đạo luật vô hiệu lực, các vị chánh án sẽ có quyền quyết định theo ý nghĩ riêng của mình thay thế quyết định do viện lập pháp ban hành bằng một quyết định dựa trên ý kiến riêng của họ. Dù có hai đạo luật trái ngược nhau, các vị chánh án vẫn chỉ có quyền chọn một trong hai đạo luật, như vậy tức là họ chỉ có quyền sử dụng trí phán đoán của họ chứ không phải ý chí riêng của họ.*”<sup>3</sup>

Như vậy, về nguyên tắc, hiệu lực phán quyết của Toà án trong các vấn đề hiến pháp chỉ giới hạn trong các vụ án cụ thể và cũng chỉ dừng ở việc tuyên bố không áp dụng một đạo luật bất hợp hiến trong trường hợp cụ thể đó. Tuy nhiên, có một nguyên tắc bổ sung cho sự thiếu hụt hiệu lực toàn vẹn của các phán quyết hiến pháp là nguyên tắc xác định rằng giải thích hiến pháp của Toà án tối cao liên quan đến tất cả các toà án cấp dưới.

Các toà án cấp dưới chịu sự ràng buộc bởi phán quyết của toà án tối cao trong các vụ việc hiến pháp. Sau khi phán quyết của toà án tối cao về sự bất hợp hiến của một đạo luật được ban hành trong một vụ việc cụ thể, bất cứ một vụ kiện nào khác có liên quan đến đạo luật tương tự sẽ có một phán quyết tương tự.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Lê Đình Chân. Luật Hiến pháp - Khuôn mẫu dân chủ, cuốn II, Sài Gòn 1974, Tr. 80.

<sup>2</sup> Gustavo Fernandes de Andrade. Comparative Constitutional Law: Judicial Review. Journal of constitutional law, Volum 3, Number 3, June, 2002.

<sup>3</sup> Hamiton, Jay, Madison. The Federalist. No.80

<sup>4</sup> Allan R.Brewer- Carías. Judicial review in comparative law. Cambridge University press, p.149.

Mặc dù về nguyên tắc, Toà án không có quyền huỷ bỏ một đạo luật bất hợp hiến, đạo luật đó vẫn tồn tại, nhưng sự toà án từ chối áp dụng một đạo luật bất hợp hiến trong một trường hợp cụ thể trên thực tế đã làm vô hiệu hoá đạo luật đó. Với một truyền thống tôn trọng án lệ, trong những trường hợp tương tự, nếu đương sự nại ra đạo luật đã bị toà án tuyên bố bất hợp hiến thì toà án thụ lí sẽ từ chối áp dụng.

### ***Mô hình tập trung hoá***

Mô hình bảo hiến của Đức là điển hình cho mô hình này. Ngược lại, kiểm tra tư pháp ở các nước Châu Âu được thực thi bởi một toà án đặc biệt độc lập với hệ thống tư pháp thường và giữ độc quyền tái phán về các vấn đề hiến pháp. Khác với hệ thống Mỹ, ở Châu Âu, có phổ biến những loại hình khiếu kiện khác nhau như hành chính, dân sự, thương mại, xã hội, hoặc hình sự được giải quyết bởi những toà án thường khác nhau. Khiếu kiện hiến pháp được phân biệt với các loại khiếu kiện khác và được giải quyết theo cách riêng. Kết quả là kiểm tra tư pháp ở Châu Âu được thực hiện bởi một toà án đặc biệt theo những quy trình đặc biệt không theo những yêu cầu của sự khiếu kiện thông thường.

Ngược lại với mô hình *Marbury v. Madison* khi Toà án tối cao được tuyên bố cơ quan tư pháp có trách nhiệm và nghĩa vụ phải nói luật là gì, và có tính hợp hiến hay không, toà án thường ở Châu Âu lục không có quyền xét xử tính chất vi hiến của một đạo luật. Do sự kiểm tra tư pháp ở Châu Âu là nằm trong phạm vi liên quan đến quan điểm về chủ quyền nghị viện và sự nghi ngờ việc cho phép thẩm phán có quyền vô hiệu hoá những đạo luật được thông qua một cách hợp pháp, các thẩm phán chuyên nghiệp ở những nước theo hệ thống dân luật không thể huỷ bỏ một đạo luật trong một vụ án cụ thể: chỉ có Toà án Hiến pháp mới có quyền đó.

Ví dụ, ở Italia, các toà án dân sự, hành chính, và thương mại thường không xem xét những vấn đề hiến pháp mà là toà án hiến pháp. ở Đức, toà án thường cũng không kiểm tra lập pháp. Toà án hiến pháp liên bang Đức có quyền tư pháp xem xét lại những hành vi của lập pháp và chỉ có quyền huỷ bỏ những đạo luật của chính phủ liên bang hoặc tiểu bang hoặc 1/3 Hạ nghị viện thông qua. Hơn nữa, một người cho rằng quyền cơ bản của mình bị xâm phạm có thể nại ra khiếu kiện hiến pháp trước một đoàn gồm ba thẩm phán để quyết định xem vấn đề hiến pháp có thể được giải quyết bởi toà án hiến pháp hay không. ở Pháp không có sự kiểm tra lại những đạo luật đã được thông qua.<sup>1</sup> Hội đồng bảo hiến pháp có thể kiểm tra tính hợp hiến của một dự luật trước khi chúng trở thành luật. Như vậy, toà án thường ở Châu Âu không có quyền tư pháp để xem xét lại những đạo luật. Mô hình này được gọi là mô hình tập trung hoá, nơi mà toà án hiến pháp có độc quyền kiểm tra tư pháp.

Hơn nữa, những toà án có uy quyền lớn này có thể đưa ra những chỉ dẫn đặc biệt và trực tiếp về việc một đạo luật bất hợp hiến phải được soạn thảo lại như thế nào để theo trình tự hợp hiến. Đôi khi quan điểm đó thực sự cung cấp những tiếng nói về những đạo luật mà các thẩm phán đã chỉ ra tính hợp hiến của nó. Phán quyết nổi tiếng của Toà án hiến pháp Đức về vụ án phá thai vào những năm 1970, bên cạnh việc tuyên bố chống lại một đạo luật cho phép tự do phá thai ở Tây Đức, đã yêu cầu nghị viện thông qua một đạo luật quy định phá thai là tội phạm.<sup>2</sup>

Một điều quan trọng khác của cách thức kiểm tra của Châu Âu là sự phù hợp của các đạo luật với hiến pháp được xác định một cách trừu tượng. Khác với cách thức kiểm tra của Mỹ nơi mà tính hợp hiến của đạo luật được xem xét trong phạm vi có khiếu kiện,

<sup>1</sup> Trừ trường hợp Nghị viện ban hành luật sai thẩm quyền hiến định, tức là vượt khỏi phạm vi những vấn đề có thể được ban hành thành luật.

<sup>2</sup> Gustavo Fernandes de Andrade. Comparative Constitutional Law: Judicial Review. Journal of constitutional law, Volum 3, Number 3, June, 2002.

sự kiểm tra tư pháp ở nhiều nước theo hệ thống luật dân sự của Châu Âu được thực hiện không nhất thiết phải có sự tồn tại của những tranh chấp pháp lý. Tính hợp hiến của một đạo luật được xác định bằng cách đối chiếu những hành vi lập pháp đáng nghi ngờ với những điều khoản của hiến pháp. Trong sự nghi ngờ này, sự tranh luận không phải là về những sự kiện đang diễn ra. Hơn nữa, vấn đề hiến pháp không phải chỉ là một bộ phận của vụ án mà chính là bản thân vụ án.<sup>1</sup> Thông thường, tính chấp bất hợp pháp của hành vi lập pháp được xem xét một cách chung chứ không phải nói về những hoàn cảnh cụ thể của một vụ án cụ thể.

Hơn nữa, phán quyết của Toà án hiến pháp có hiệu lực toàn bộ. Sự kiểm tra trừu tượng đối với lập pháp là quyền huỷ bỏ đạo luật- hoặc những điều khoản có sự nghi ngờ và nó liên quan đến tất cả các ngành của chính quyền. Khác với sự kiểm tra tư pháp ở Mỹ, nơi mà phán quyết của toà án tối cao bị hạn chế hiệu lực, theo cách thức của Châu Âu, một phán quyết hiến pháp sẽ loại bỏ một đạo luật ra khỏi hệ thống pháp luật. Đó chính là lý do tại sao Hans Kelsen gọi toà án hiến pháp là *người phủ quyết lập pháp*.<sup>2</sup>

Như vậy, trong hệ thống bảo hiến tập trung hoá, khi hành xử quyền tài phán hiến pháp, nguyên tắc chung là Toà án hiến pháp có quyền tuyên bố huỷ bỏ điều khoản bất hợp hiến của một đạo luật, hoặc văn bản quy phạm pháp luật bất hợp hiến. Qua đây có thể thấy một tính chất đặc biệt của phán quyết của Toà án hiến pháp là nó có giá trị như một đạo luật.

Wolfgang Horn nhận xét rằng: “Các phán quyết của Toà án hiến pháp có ý nghĩa ràng buộc đối với tất cả các ngành của quyền lực nhà nước, tức là các cơ quan hiến định của liên bang và của bang, các toà án và các cơ quan chính phủ. Trong một số trường hợp nhất định các phán quyết này còn có vị thế như các luật phải thi hành.”<sup>3</sup> Phán quyết của toà án có vị thế như các luật vì nó có thể huỷ bỏ các luật. Do đó, phán quyết của Toà án hiến pháp không giống như các phán quyết của toà án thường. Nó không đơn thuần chỉ mang tính tố tụng mà còn mang tính chính trị. Phán quyết của Toà án hiến pháp là một yếu tố ảnh hưởng đến sự điều hành quyền lực tối cao của một quốc gia. Cũng khác với phán quyết của toà án thường, phán quyết của toà án hiến pháp là không thể bị kháng cáo, kháng nghị. Không có cơ chế phúc thẩm trong quy trình tố tụng hiến pháp tập trung hoá.

---

<sup>1</sup> Trong khi theo mô hình của Mỹ, người ta phân biệt hai loại vụ án: chính vụ và vụ án phụ đới. Vụ án phụ đới chính là vụ án hiến pháp phát sinh từ chính vụ. Muốn giải quyết được chính vụ phải có phán quyết về vụ án phụ đới, tức vụ án hiến pháp.

<sup>2</sup> Gustavo Fernandes de Andrade. Comparative Constitutional Law: Judicial Review. Journal of constitutional law, Volum 3, Number 3, June, 2002.

<sup>3</sup> Wolfgang Horn. Pháp trị, dân chủ và quyền tài phán của hiến pháp. In trong *Nhà nước pháp quyền*. NXB Chính trị quốc gia, H, 2002, tr.211.

## CHƯƠNG III

# LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM LÀ MỘT NGÀNH LUẬT

### I. ĐỐI TƯỢNG ĐIỀU CHỈNH CỦA NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP

Rất khác với các hệ thống pháp luật của các nước phương Tây, theo truyền thống của các nước xã hội chủ nghĩa, hệ thống pháp luật của nhà nước Việt Nam hiện hành thường được chia thành các ngành luật. Luật Hiến pháp là một trong ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Hệ thống pháp luật Việt Nam đang hiện hành được hình thành từ các văn bản pháp luật khác nhau do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành. Hệ thống pháp luật này được chia thành các ngành luật theo đối tượng điều chỉnh của chúng: Luật Hiến pháp; Luật Hành chính; Luật Hình sự; Luật Dân sự; Luật Hôn nhân - gia đình... Mỗi một ngành luật được hình thành một tập hợp các quy phạm pháp luật được chứa đựng rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau, có cùng chung đối tượng, phương pháp, những nguyên tắc, những chủ thể mà chúng dùng để điều chỉnh.

Những dấu hiệu để phân biệt các quy phạm pháp luật thành các ngành luật khác nhau gồm: đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh, các nguyên tắc, chủ thể, khách thể, nguồn của chúng... Trong số các dấu hiệu nêu trên đối tượng điều chỉnh là quan trọng bậc nhất.

Xã hội được hình thành bởi một loạt những hoạt động của các lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau. Đó là các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội... Một khi các lĩnh vực khác nhau đều được quy định bằng pháp luật, thì với tư cách là một lĩnh vực hoạt động của xã hội, chính trị cũng phải được quy định. Chính trị - politic là thuật ngữ cổ La Mã có nghĩa là công việc nhà nước. Vì thế hiến pháp cũng như ngành luật hiến pháp là một ngành luật có nhiệm vụ quy định về tổ chức nhà nước, tổ chức chính trị, chế độ nhà nước, hay còn được gọi ngành luật quy định chế độ chính trị của mỗi quốc gia.

Đối tượng điều chỉnh của hiến pháp trong lịch sử, cũng như hiện tại rất là khác nhau. Càng về sau này trọng tâm đối tượng điều chỉnh của hiến pháp quy định về tổ chức bộ máy nhà nước. Đó là những quy định tạo nên chế độ chính trị của mỗi quốc gia. Khác với Hiến pháp của các nước phát triển chế độ chính trị được quy định ngay ở chương thứ nhất của bản Hiến pháp. Thuật ngữ chính trị có nguồn gốc từ tiếng Hy Lạp “politika” có nghĩa là công việc nhà nước. Thế nào là những công việc nhà nước, hay đặt vấn đề một cách khác, những công việc nào có thể được gọi là những công việc nhà nước, những công việc chính trị?

Theo V.I Lênin, chính trị cũng được hiểu là hoạt động trong quan hệ giữa các giai cấp, các dân tộc, các nhà nước, cái cơ bản nhất trong chính trị đó là tổ chức chính quyền Nhà nước. Cái đầu tiên trong lĩnh vực chính trị đó là sự tham gia công việc nhà nước, quy định hình thức, nhiệm vụ phương hướng và nội dung hoạt động của Nhà nước. Theo Lênin, “Bất kỳ một vấn đề nào cũng có thể trở thành vấn đề chính trị, nếu giải quyết vấn đề đó động chạm đến quyền lợi giai cấp, chính quyền nhà nước vì vậy chính trị chính là vấn đề thực hiện quyền lực nhà nước, quyền lực thuộc về ai và phục vụ, bảo vệ quyền lợi cho ai, cho giai cấp nào, tầng lớp nào trong xã hội”.

Ví dụ, như việc giải quyết rác thải chẳng hạn. Chỉ là một “cái rác thôi”, nếu như nó không được giải quyết thỏa đáng ở cơ sở - cấp phường/xã sẽ là một vấn đề của cấp quận, và tiếp tục quận không giải quyết được, nó sẽ lên thành phố. Và đến lượt mình thành phố cũng không giải quyết được giải quyết ở tầm quốc gia, cái rác đó sẽ trở thành cần phải giải quyết ở tầm quốc gia. Đó là vấn đề chính trị của “cái rác.”

Như vậy, tất cả vấn đề đều có thể trở thành vấn đề chính trị, nếu chúng được giải quyết ở tầm quốc gia, có liên quan đến quyền lợi của dân tộc, của giai cấp. Đó là những công việc của nhà nước ở tầm vĩ mô. Nhưng trong tất cả những vấn đề chính trị, thì vấn đề tổ chức nhà nước là cơ sở nhất và cơ bản nhất.

*Chế độ chính trị là một bộ phận cấu thành chế độ xã hội. Vì chính trị là công việc của Nhà nước, công việc xã hội, mà trong xã hội có giai cấp, công việc của Nhà nước là công việc chủ yếu, nên chế độ chính trị là chế độ thực hiện quyền lực Nhà nước.*

Chế độ chính trị tức là chế độ nhà nước, không có một chế độ chính trị nào có thể tách khỏi chế độ nhà nước. Chế độ chính trị trong “Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật” được hiểu là tổng thể các biện pháp dùng để thực hiện quyền lực nhà nước, một trong 3 hình thức tổ chức nhà nước: Chính thể, hình thức cấu trúc lãnh thổ và chế độ chính trị. Chế độ chính trị theo lý luận này là chế độ nhà nước được hình thành bằng các biện pháp mà giai cấp thống trị dùng để cai trị đất nước. Đó là những chế độ dân chủ, chế độ độc tài, chuyên chế....<sup>1</sup> Trong một chương mục nào đó chế độ chính trị rất trùng với chính thể.

Trong cuốn từ điển Bách khoa Việt Nam, thuật ngữ “chế độ chính trị” được hiểu là nội dung phương thức tổ chức và hoạt động của tổ chức chính trị quốc gia mà trung tâm là Nhà nước. Chế độ chính trị được cấu thành bởi sự kết hợp các yếu tố: chính trị, kinh tế- xã hội, tư tưởng văn hoá, pháp luật. Chế độ chính trị được biểu hiện rõ nét nhất trong mô hình tổ chức Nhà nước, trong Hiến pháp của mỗi một Nhà nước quy định về nguồn gốc và tính chất của quyền lực, sự phân bổ và tổ chức các cơ quan quyền lực Nhà nước và mối quan hệ giữa các cơ quan quyền lực, về những quan hệ của Nhà nước với công dân, các đảng phái chính trị, các tổ chức xã hội, giữa các giai cấp và tầng lớp xã hội giữa các dân tộc trong nước và trên thế giới.<sup>2</sup>

Nhưng nếu xem xét dưới góc độ là một chế định của luật Hiến pháp Việt Nam thì chế độ chính trị là tổng thể các quy định của Chương I, chương đầu tiên của bản hiến văn, quy định những vấn đề có tính chất nguyên tắc chung làm nền tảng cho mọi chương sau này. Nếu chúng ta hình dung Hiến pháp cũng là một trong những bản văn pháp luật, thì bao giờ một văn bản pháp luật hoàn chỉnh cũng bắt đầu bằng chương quy định những nguyên tắc chung, thì chương chế độ chính trị cũng là chương quy định những nguyên tắc chung.

***Dưới góc độ này chúng ta có thể hiểu rằng:***

***Hiến pháp Việt Nam là bản văn có hiệu lực pháp luật cao nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam quy định chế độ chính trị dân chủ, tức là chế độ nhà nước, mà quyền lực của nhà nước đó thuộc về nhân dân, một chế độ nhà nước có mục tiêu bảo đảm những quyền con người cho mọi người dân Việt Nam và những người sống và làm việc trên lãnh thổ Việt Nam, tạo nên một chế độ dân chủ được gọi là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa .***

<sup>1</sup> Xem: Nguyễn Đăng Dung, Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật, NXB Hồ Chí Minh, tr. 49

<sup>2</sup> Xem, Từ điển Bách khoa toàn thư Việt Nam, t1

Đó là những quy định nói về bản chất Nhà nước, nguồn gốc Nhà nước của nhân dân, vì nhân dân và do nhân dân. Nhà nước này được tổ chức và hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đó là những quy định về những nguyên tắc cơ bản, tổ chức, hoạt động bộ máy Nhà nước. Ngoài đối tượng điều chỉnh cơ bản này, khác với hiến pháp của các nhà nước khác, hiến pháp Việt Nam còn quy định cả các chế khác làm nền tảng, đồng thời cũng là mục đích của chế độ nhà nước. Đó là những quy định liên quan đến việc xác định chế độ kinh tế, văn hóa, xã hội.

Những vấn đề này quy định hình thức tổ chức quyền lực Nhà nước theo hình thức cấu trúc bề ngoài Nhà nước, cơ cấu lãnh thổ, và hình thức tổ chức Nhà nước bên trong, chính thể Nhà nước. Đối với Nhà nước ta là Nhà nước đơn nhất, được tổ chức theo mô hình chính thể Cộng hòa xã hội chủ nghĩa. Như điều kiện đã phân tích thì khái niệm trong từ điển Bách khoa Việt Nam đưa ra gần với Hiến pháp hiện hành hơn.

“Chế độ chính trị” được dùng trong các Hiến pháp Việt Nam là thuật ngữ được khái quát hoá cao tất cả các hoạt động chính trị của xã hội Việt Nam. Hoạt động chính trị được thể hiện rất nhiều, nhưng chủ yếu vẫn là thông qua hoạt động của các bộ phận cấu thành Nhà nước Việt Nam. Nếu chúng ta phân tích xã hội hay chế độ xã hội được hình thành bằng hoạt động của rất nhiều chế độ khác nhau theo các lĩnh vực của hoạt động xã hội như kinh tế, văn hoá, giáo dục, an ninh, quốc phòng..., thì chính trị cũng là một lĩnh vực không thể thiếu được của xã hội. Những hoạt động này cấu thành chế độ chính trị. Một khi chế độ kinh tế, chế độ văn hoá... đều được quy định bằng pháp luật, thì chính trị cũng phải được quy định bằng pháp luật. Bản quy định chế độ này chủ yếu bằng Hiến pháp. Luật Hiến pháp là luật quy định hoạt động chính trị, tức là luật quy định chế độ chính trị.

Chế độ chính trị là đối tượng điều chỉnh quan trọng bậc nhất của Hiến pháp. Mỗi một bản Hiến pháp xác định (quy định) cho xã hội một chế độ chính trị tương ứng. Khi thay đổi chế độ chính trị là cũng cần thay đổi Hiến pháp. Nếu chế độ chính trị không thay đổi, mà thay đổi Hiến pháp, thì sự thay đổi đó chẳng qua là sự chỉnh lý sửa đổi mà thôi.

Qua các quy định của hiến pháp về chế độ chính trị chúng ta thấy rõ mô hình: Cơ cấu Nhà nước, bản chất Nhà nước, nguồn gốc Nhà nước, mục tiêu của Nhà nước, và mức độ tham gia của nhân dân vào việc tổ chức Nhà nước. Nhà nước có nguồn gốc quyền lực thuộc về nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực đó một cách trực tiếp hoặc thông qua cơ quan đại diện do nhân dân trực tiếp bầu ra, hoàn toàn không như quyền lực nhà nước phong kiến chuyên chế, nhân dân không có quyền tham gia vào các công việc của nhà nước.

Thông qua các quy định của ngành luật Hiến pháp Việt Nam, cho phép chúng ta thấy được mô hình cơ cấu Nhà nước Việt Nam, một nhà nước đơn nhất, theo thể chế cộng hòa xã hội chủ nghĩa, với bản chất là nhà nước của dân, do dân và vì dân, một kiểu nhà nước cuối cùng của các kiểu nhà nước. Nhà nước Việt Nam qua các quy phạm của ngành luật này được khẳng định là Nhà nước thể hiện ý chí của đa số nhân dân, không phải là Nhà nước của giai cấp quan lại, thống trị phong kiến tổ chức theo nguyên tắc cha truyền, con nối; và cũng chẳng phải là Nhà nước của giai cấp tư sản, chỉ có người giàu mới có quyền tham gia, mà là một nhà nước của tất cả nhân dân Việt Nam, không phân biệt giàu nghèo, trai gái... Đó là một Nhà nước được tổ chức để bảo vệ nhân dân, nhân dân tự tổ chức thành Nhà nước.

Như chúng ta đã biết luật pháp bao gồm tổng thể các quy phạm được nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm mục đích điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, tạo nên sự ổn định trật tự và an toàn cho xã hội tồn tại và phát triển. Vậy thì những quan hệ xã hội nào cần phải được điều chỉnh / quy định bởi những quy định của Hiến pháp.

Các mối quan hệ xã hội cần phải được luật hiến pháp Việt Nam điều chỉnh có thể phân thành những loại cơ bản sau:

- Những mối quan hệ xã hội liên quan đến nguồn gốc của quyền lực nhà nước và bản chất quyền lực nhà nước. Qua mối quan hệ này cho phép chúng ta xác định nguồn gốc của quyền lực nhà nước không xuất phát từ thiên đình, mà xuất phát từ nhân dân. Đây là mối quan hệ quan trọng bậc nhất của ngành luật. Trong những mối quan hệ này hiến pháp được xác định như là một đảm bảo cho dân chủ. Hiến pháp và Dân chủ gắn liền với nhau, cùng là những thành tố phủ nhận chế độ phong kiến độc tài chuyên chế, cũng đồng thời khẳng định dân chủ, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đó là những quy định xác định mối quan hệ giữa nhân dân và nhà nước, trong đó chủ quyền nhà nước phải thuộc về nhân dân

Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nhà nước dân chủ. Những mối quan hệ xã hội liên quan đến nguồn gốc bản chất nhà nước của nhân dân, vì nhân dân, do nhân dân được quy định trong một bản pháp luật có hiệu lực pháp lý tối cao. Đó là Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Những mối quan hệ này cho phép xác định ra cơ cấu, tổ chức các cơ quan Nhà nước, và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau.

- Những mối quan hệ xã hội liên quan đến cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội của việc tổ chức nhà nước Việt Nam. Những mối quan hệ này đặt nền tảng cho việc tổ chức quyền lực Nhà nước. Theo quan điểm duy vật biện chứng của K. Mac thì việc tổ chức quyền lực Nhà nước phải phù hợp với nền tảng này. Và ngược lại đến lượt mình chính những quy định này lại có tác động làm kinh tế - xã hội phát triển.

- Những mối quan hệ xã hội giữa các cơ quan nhà nước với các công dân Việt Nam...Đó là những mối quan hệ xã hội phát sinh trong việc các cơ quan nhà nước có trách nhiệm giải quyết và cung cấp những quyền lợi của người dân được hưởng.

- Những mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với các cơ quan nhà nước. Đó là những mối quan hệ hình thành trong quá trình sử dụng quyền hạn của các cơ quan nhà nước, để đảm bảo các cơ quan này hoạt động có hiệu quả trong sự phục vụ nhân dân, và ngăn cản sự lạm dụng quyền lực của bất kể cơ quan nhà nước nào, cũng như của những nhân viên nhà nước.

Với tư cách là dấu hiệu cơ bản cho việc hình thành ngành nên người ta thường dựa vào đối tượng mà nêu lên khái niệm ngành luật.

*Vì vậy,*

***Luật Hiến pháp Việt Nam là một ngành luật bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật được chứa đựng rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau, từ văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất là Hiến pháp, cho đến các văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn, điều chỉnh các mối quan hệ xã hội có liên quan đến việc tổ chức Nhà nước của nước CHXHCN Việt Nam, một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.***

***Ngành luật này quy định chế độ chính trị, tức là chế độ nhà nước, mà ở đó quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân Việt Nam - chế độ chính trị dân chủ.***

Trên đây là định nghĩa có tính chất khái quát về luật Hiến pháp. Định nghĩa này tương đối phù hợp với những hiến pháp trước đây của Nhà nước tư bản. Khi mà lúc đó ngự trị một quan điểm, Hiến pháp là văn bản có mục đích hạn chế quyền lực của Nhà nước. Hiến pháp là một con đường giới hạn giữa hoạt động của Nhà nước và hoạt động xã hội, Nhà nước không được vượt ra ngoài đường ray giới hạn đó mà can thiệp sâu vào hoạt động xã hội khác của xã hội, khi mà Nhà nước không được phép can thiệp vào lĩnh

vực kinh tế. Kinh tế là lĩnh vực hoạt động của tư nhân, thể hiện quyền tự nhiên của con người, Nhà nước không được phép can thiệp.

Trải qua hơn 200 năm, kể từ ngày có Hiến pháp đầu tiên thành văn của thế giới (Hiến pháp Mỹ) nhận thức trên đã thay đổi. Nhà nước không thể không can thiệp vào các lĩnh vực khác của xã hội. Vì vậy, Hiến pháp cũng vượt ra khỏi khuôn khổ hạn hẹp trên, không những chỉ quy định về việc tổ chức quyền lực Nhà nước, mà còn quy định những mục tiêu của phát triển của xã hội. Vì vậy có thể có định nghĩa khác hơn và cụ thể hơn về luật Hiến pháp được lưu hành một cách phổ biến trong lý thuyết của các nước xã hội chủ nghĩa trước kia và hiện nay. Đó là khái niệm cho rằng:

***Luật Hiến pháp là một ngành luật cơ bản của hệ thống pháp luật bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật được Nhà nước thông qua (ban hành), điều chỉnh các mối quan hệ xã hội quan trọng có liên quan đến việc xác định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hóa xã hội, an ninh, quốc phòng, chính sách ngoại giao, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và những nguyên tắc tổ chức hoạt động của bộ máy Nhà nước.***

Định nghĩa này đang được các nhà luật học Việt Nam hiện nay thừa nhận. Đây cũng là định nghĩa có tính chất chính thức của luật Hiến pháp Việt Nam, được nghi nhận/chứa đựng các Lời nói đầu của Hiến pháp 1959, 1980 và của Hiến pháp 1992. Việc lấy đối tượng điều chỉnh của luật Hiến pháp làm đối tượng điều chỉnh của ngành luật Hiến pháp là hoàn toàn đúng đắn, bởi lẽ nó thể hiện tính thống nhất của các văn bản quy phạm hợp thành ngành luật, đồng thời cũng thể hiện tính hiệu lực tối cao của bản thân Hiến pháp đối với các văn bản quy phạm pháp luật khác tạo nên ngành luật. Đây là định nghĩa có tính điển giải liệt kê tất cả những gì được Hiến pháp quy định (các chương của Hiến pháp Việt Nam 1959, 1980, 1992).

Việc phân tích này theo quan điểm hiện nay của chúng tôi có mấy điều cần phải cần nhắc sau đây: Thứ nhất không cho phép chúng ta quy kết hiến pháp là một ngành luật độc lập. Không có một ngành luật nào điều chỉnh nhiều mối quan hệ xã hội rộng đến như vậy, cho dù những quan hệ đó đều là cơ bản. Thứ hai, nó lại giúp chúng ta liệt kê được hầu hết đối tượng, phạm vi cần phải điều chỉnh của Hiến pháp đương đại.

Thứ ba, sự liệt kê ở phần trên có một số chỗ trùng lặp. Nếu chúng ta đi sâu vào việc phân tích cụ thể từng chương của hiến văn thì có thể thấy ngay rằng, chính chế định chế độ chính trị, cũng là chế định nói về nguyên tắc tổ chức hoạt động bộ máy Nhà nước. Có chăng sự khác nhau ở đây chế định thứ nhất là những nguyên tắc chung, có tính định hướng cho các chế định sau này của các Hiến pháp nói về từng bộ phận (cơ quan) trong bộ máy Nhà nước.

Thứ tư, các chế định về chế độ kinh tế, văn hóa, xã hội được phân tích là cơ sở kinh tế, xã hội của Nhà nước. Đối với những nước chậm phát triển đây là mục tiêu hướng tới, cần phải bảo vệ của việc tổ chức quyền lực Nhà nước. Các nhà nước tư bản phát triển thường không có những quy định này. Vì những quy định này mà Hiến pháp của các nước xã hội thường được mệnh danh là “hiến pháp xã hội”, mà không phải là hiến pháp thuần khiết chỉ quy định về chế độ nhà nước.

Nếu Hiến pháp của Nhà nước tư bản là hiến chương về tổ chức quyền lực Nhà nước, thì đối với các Nhà nước chậm phát triển, Hiến pháp lại là hiến chương không chỉ về việc tổ chức quyền lực Nhà nước, mà còn là hiến chương cho cả xã hội.

Đi theo quan điểm này, trong Lời nói đầu của Hiến pháp Việt Nam 1980, và 1992 nói rõ định nghĩa của Hiến pháp Việt Nam như sau: “*Hiến pháp này quy định 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.”*

*Toàn bộ những quy định chứa trong ngành Luật Hiến pháp Việt Nam như nêu trên được khái quát hoá thành cơ chế: **Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ và Nhà nước quản lý. Đó là cơ chế chính trị của Nhà nước Việt Nam hiện nay.***

Luật Hiến pháp với tư cách là một ngành luật chỉ được các nhà luật học của các nước xã hội chủ nghĩa công nhận. Bên cạnh đa số các giáo trình của hệ thống các Trường Đại học Tổng hợp, Khoa Luật của Liên xô cũ đều có xu hướng ghi nhận quan điểm trên, còn có những quan điểm phủ nhận Hiến pháp với tư cách là một ngành luật. Với lý do của sự phủ nhận này nằm ở chỗ: Trong hệ thống quy phạm của luật hiến pháp về cơ bản là không chứa đựng các chế tài – hình phạt. Và nhất là việc không tồn tại một loại hình tòa án nào xét xử các hành vi vi phạm các quy định của hiến pháp. Vì lẽ đó theo những quan điểm này hiến pháp vẫn chỉ tồn tại dưới dạng một đạo luật mà không thể là một ngành luật. Nhưng nói chung đa phần các học giả Xô viết vẫn có chung một quan điểm Luật Nhà nước là một ngành luật riêng.<sup>1</sup>

Ở các nước tư bản phát triển thường không có quan điểm thừa nhận hệ thống pháp luật thành các ngành luật, riêng chỉ các các nhà nước thuộc hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa hệ thống pháp luật của họ được chia thành 2 ngành luật chính là công pháp và tư pháp. Công pháp là những tổng thể các quy phạm điều chỉnh các mối quan hệ liên quan đến cộng đồng quốc gia. Hiến pháp là một phần quan trọng của công pháp. Tư pháp là tổng thể các quy phạm điều chỉnh các mối quan hệ liên quan đến những quyền lợi của tư nhân. Các nhà nước theo hệ thống luật án lệ (Common law) không chia hệ thống pháp luật của mình thành công pháp và tư pháp với quan điểm cho rằng, hệ thống pháp luật là thống nhất không có chuyện tư pháp phải nhường bước trước quyền lợi của cộng đồng quốc gia (Công pháp).

Bên cạnh việc về cơ bản các nhà luật học xã hội chủ nghĩa trước đây đều cho rằng hiến pháp là một ngành luật độc lập như đã được phân tích ở phần trên, còn không ít nhà khoa học cho rằng hiến pháp không là một ngành luật độc lập, vì một lẽ rằng hiến pháp không có những quy định tổ tụng và xét xử kèm theo.

## II. PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH CỦA NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP

Ngoài đối tượng điều chỉnh là các mối quan hệ xã hội, có liên quan đến việc tổ chức quyền lực Nhà nước, cho phép xác định Luật Hiến pháp là một ngành luật độc lập. Việc xác định này, còn phải dựa trên các phương pháp mà các quy phạm Luật Hiến pháp sử dụng để tác động nên các mối quan hệ xã hội cần điều chỉnh. Mỗi một ngành luật có một phương pháp điều chỉnh đặc thù, trước hết phụ thuộc vào các mối quan hệ xã hội mà các ngành luật cần phải điều chỉnh, và sau đây là thân trạng chủ thể tham gia vào các mối quan hệ xã hội đó.

Quan hệ xã hội có liên quan đến việc tổ chức quyền lực Nhà nước là những mối quan hệ xã hội rất quan trọng, như đã phân tích ở phần trên. Đây là mối quan hệ có tính chất cơ sở cho mọi mối quan hệ khác. Nhiều nhà khoa học cho rằng, đây là những mối quan hệ cội nguồn, đặt nền móng cho các quan hệ xã hội khác phát sinh. Với tư cách là cội nguồn của mọi mối quan hệ xã hội, cho nên trước hết, ngành Luật Hiến pháp hay dùng phương pháp định nghĩa bắt buộc, quyền uy. Phương pháp điều chỉnh quyền uy, bắt buộc, rất dễ

<sup>1</sup> Xem, Giáo trình luật Nhà nước của Khoa Luật Đại học Tổng hợp Lomoloxop, Moscow 1980.

nhận ra, nếu chúng ta nhìn vấn đề dưới giác độ hiến pháp là một phần của công pháp quốc nội giống như ở các nước tư bản khác, khi nói đến phương pháp điều chỉnh của công pháp thì phương pháp cơ bản bao giờ cũng là quyền uy, áp đặt. Đành rằng phương pháp này dưới chế độ xã hội chủ nghĩa của chúng ta phải tính đến quy luật dân chủ khách quan của hiện tượng tổ chức quyền lực chúng ta phải tính đến quy luật dân chủ khách quan của hiện tượng tổ chức quyền lực Nhà nước.

Khác với các chủ thể tham gia các mối quan hệ khác được các ngành luật khác điều chỉnh, chủ thể của các quan hệ xã hội có liên quan đến tổ chức quyền lực Nhà nước là hết sức đa dạng phong phú, không cân bằng nhau về quyền lợi và trách nhiệm. Đó là nhân dân, Nhà nước, dân tộc,... có khái niệm chung nhất. Đó là tập thể một nhóm người khó xác định, hay một đơn vị hành chính lãnh thổ, thậm chí là một cá nhân không hoặc có quốc tịch của bất kỳ nhà nước nào... Trong nhiều trường hợp để bảo tồn sự tồn tại của quốc gia, cơ sở cho sự tồn tại của cá nhân, cá nhân phải hy sinh quyền lợi của mình, nhằm mục đích bảo vệ quyền lợi của quốc gia.

Vì vậy, với tư cách là một ngành luật công pháp quốc nội, Luật Hiến pháp sử dụng nhiều biện pháp đặc thù của ngành công pháp. Đó là biện pháp quyền uy, áp đặt...

Ngoài ra, với tư cách là ngành luật cơ bản có hiệu lực pháp tối cao, luật hiến pháp phải định ra các quy tắc cơ bản cho các ngành luật khác. Những quy tắc này bên cạnh việc thể hiện tính quy luật khách quan của hiện tượng tổ chức quyền lực Nhà nước, cũng không khỏi mang nặng tính quyền uy, áp đặt.

### **III. NGUỒN CỦA NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM**

Ngành luật này được hình thành không những từ đối tượng và phương pháp điều chỉnh riêng mà còn được hình thành từ tập hợp các văn bản riêng, gọi là nguồn của ngành Luật Hiến pháp.

Ngành luật này có nguồn chủ yếu là Hiến pháp, đạo luật cơ bản của nước CHXHCN Việt Nam, cho nên ngành luật này được gọi là ngành Luật Hiến pháp như đã được nói ở phần trên. Bên cạnh đạo luật cơ bản, nguồn của ngành luật này còn được tạo nên từ bản Tuyên ngôn độc lập ngày 2 tháng 9 năm 1945. Mặc dù không chứa đựng các quy phạm pháp luật, nhưng Tuyên ngôn độc lập và Hiến pháp thường gắn liền với nhau và bảo trợ khẳng định lẫn cho nhau, nhất là đối với các nhà nước vốn trước kia là thuộc địa của một nhà nước khác, đồng thời chính nội dung của các bản tuyên ngôn độc lập lại là nền tảng cao các quy định của hiến pháp.

Dưới luật Hiến pháp, nguồn của ngành luật này còn có các đạo luật nói về việc tổ chức các cơ quan nhà nước: Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ; Luật tổ chức Toà án, Viện Kiểm sát; Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp; Luật bầu cử đại biểu Quốc hội; Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân...

Những đạo luật nêu trên đều có hiệu lực pháp lý thấp hơn Hiến pháp, nghĩa là phải tuân theo những quy định của Hiến pháp, nhưng lại cao hơn những đạo luật bình thường khác. Vì vậy, những bộ luật người ta gọi là luật mang tính Hiến pháp. Ngoài những văn bản Hiến pháp, các đạo luật nói trên, các văn bản khác như Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các nghị quyết của Quốc hội, các nghị định của Chính phủ về việc tổ chức Nhà nước, cũng đều tạo nên nguồn của ngành luật Hiến pháp.

### **IV. HỆ THỐNG NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP**

Các quy phạm pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ xã hội liên quan đến việc tổ chức Nhà nước, được chứa đựng trong các văn bản khác nhau tạo nên nguồn của ngành luật Hiến pháp có thể được nghiên cứu được mở xẻ theo một nguyên tắc thống nhất sắp xếp chúng thành cấu trúc thống nhất gọi là hệ thống ngành Luật Hiến pháp.

Từ mối quan hệ xã hội bao quát chung nhất là tổ chức quyền lực do tổng thể các quy phạm ngành Luật Hiến pháp tác động đến, có thể được chia ra các cụm các mối quan hệ xã hội chung tương đối nhỏ hơn: Như mối quan hệ xã hội về chế độ chính trị; Chế độ kinh tế; Chế độ bầu cử; Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; Việc tổ chức Chính phủ, Quốc hội... Các quy phạm pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ xã hội được chia như nói trên hợp thành các chế định của ngành Luật Hiến pháp.

Đó là các chế định:

- Chế định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;
- Chế định về bầu cử;
- Chế định về Quốc hội;
- Chế định về Nguyên thủ quốc gia;
- Chế định về Chính phủ;
- Chế định về Toà án;
- Chế định về Viện kiểm sát;
- Chế định về Hội đồng nhân dân;
- Chế định về Uỷ ban nhân dân;
- Chế định về biểu tượng Nhà nước: Ngày quốc khánh, cờ, quốc huy, quốc ca.

Bộ phận cấu thành nhỏ nhất của hệ thống Luật Hiến pháp là các quy phạm. Là một bộ phận hợp thành của hệ thống pháp luật Việt Nam nên các quy phạm Luật Hiến pháp có những đặc điểm giống như các quy phạm pháp luật khác như: Do Nhà nước đặt ra, mang tính bắt buộc chung và được Nhà nước đảm bảo thực hiện, những quy phạm đó được thể hiện trong một hình thức pháp luật duy nhất là các văn bản pháp luật... Tuy nhiên, các quy phạm Luật Hiến pháp còn có những đặc điểm riêng nhất định. Những đặc điểm đó là:

- Thứ nhất, phần lớn các quy phạm Luật Hiến pháp được quy định trong Hiến pháp và ngược lại phần lớn các quy định trong Hiến pháp là những quy phạm của Luật Hiến pháp. Đây là một đặc điểm rất dễ nhận thấy và được giải thích bởi đối tượng điều chỉnh của Luật Hiến pháp và đặc điểm của Hiến pháp trong sự so sánh với các văn bản pháp luật khác.

- Thứ hai, vì phần lớn các quy phạm Luật Hiến pháp có trong Hiến pháp nên các quy phạm Luật Hiến pháp không có đủ cơ cấu ba thành phần ( giả định, quy định và chế tài). Các quy phạm Luật Hiến pháp chủ yếu chỉ có phần quy định. Rất ít các quy phạm Luật Hiến pháp có cơ cấu ba thành phần như các quy phạm pháp luật khác. Ví dụ: “Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của dân, vì nhân dân...” (Điều 2 Hiến pháp 1992) chỉ chứa quy định xác định bản chất của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Không chứa đựng giả định, và chế tài. Một ví dụ khác, Điều 4 Hiến pháp 1992 quy định: Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước, xã hội. Trong quy định này không nêu rõ điều kiện hoàn cảnh cụ thể đối với những đối tượng cụ thể. Những quyền và nghĩa vụ cụ thể cũng như trách nhiệm, nếu quy định đó không được thực hiện cũng không được xác định. Tuy nhiên một số quy phạm Luật vẫn còn có cơ cấu ba thành phần. Ví dụ Điều 91 khoản 6 Hiến pháp 1992 quy định: Uỷ ban thường vụ Quốc hội có quyền giải tán các Hội đồng

nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cấp tương đương khi các Hội đồng đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến quyền lợi của nhân dân địa phương. Hoặc tại Điều 7 Hiến pháp 1992 quy định:

“Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với tín nhiệm của dân” .

Trong các quy phạm trên không chỉ có giả định, quy định mà còn có cả chế tài.

Sở dĩ các quy phạm của Luật Hiến pháp thường chỉ có phần quy định mà không có phần giả định, phần chế tài, vì Hiến pháp là đạo luật cơ bản, nguồn chủ yếu của ngành luật này là cơ sở của các ngành luật khác. Chính vị trí vai trò này buộc các quy phạm của nó thường chỉ nêu những nguyên tắc chung cho mọi trường hợp, nó được khái quát hoá nên từ trường hợp cụ thể được pháp luật của các ngành luật khác quy định. Đã là nguyên tắc thì quy phạm của Luật Hiến pháp thường mất đi hoàn cảnh cụ thể, điều kiện cụ thể, cho nên chúng không có giả định và chế tài như những quy phạm pháp luật của các ngành luật khác.

Các quy phạm Luật Hiến pháp có rất nhiều trong các văn bản pháp luật khác nhau. Để tiện cho việc hệ thống hoá, nghiên cứu, áp dụng chúng ta có thể gộp thành từng nhóm với những dấu hiệu giống nhau.

- Trước hết dựa vào khách thể mà quy phạm Luật Hiến pháp tác động đến, chúng ta có thể chia các quy phạm luật đó thành những quy phạm quy định nguyên tắc quan trọng nhất có tính chất ổn định của chế độ xã hội như: Chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ. những quy phạm quy định hệ thống, tính chất, vị trí cũng như nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước. Những quy định về quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau, giữa các cơ quan quyền lực nhà nước với cử tri.

- Các quy phạm Luật Hiến pháp có thể được chia thành từng nhóm dựa vào mức độ xác định hành vi của các chủ thể. Trên cơ sở này các quy phạm Luật Hiến pháp được chia thành những quy phạm trong đó hành vi (quyền và nghĩa vụ của các bên) được xác định một cách rõ ràng cụ thể và những quy phạm không quy định quyền và nghĩa vụ cụ thể, chỉ xác định một nguyên tắc chung nào đó cho các chủ thể. Ví dụ, điều 2 Hiến pháp 1992 có quy định: Tất cả quyền lực trong nước thuộc về nhân dân. Hay điều 4 Hiến pháp 1992 quy định: Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước...

- Các quy phạm Luật Hiến pháp có thể được chia ra thành từng nhóm theo phạm vi áp dụng. Có nhiều quy phạm chung, được áp dụng trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Ví dụ: Quy phạm quy định tất cả quyền lực trong nước thuộc về nhân dân. Hay quy phạm: Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa... Còn những quy phạm khác có thể gọi là những quy phạm riêng, trong đó chỉ áp dụng đối với một loại quan hệ nhất định. Ví dụ: Những quy phạm điều chỉnh những quan hệ xảy ra trong quá trình bầu cử, hoặc những quy phạm điều chỉnh những quan hệ xảy ra trong việc cho nhập, cho thôi quốc tịch Việt Nam.

Luật Hiến pháp không chỉ có một hệ thống nhất định mà còn là một bộ phận hợp thành của một bộ phận khác lớn hơn hệ thống pháp luật Việt Nam. Trong hệ thống lớn đó, Luật Hiến pháp có một vị trí đặc biệt của ngành luật chủ đạo.

Các quy phạm Luật Hiến pháp hợp thành những chế định quan trọng nhất của pháp luật Việt Nam. Những chế định suy cho cùng là cội nguồn, là cơ sở điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của các ngành luật khác. Tất cả các ngành luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội đều phải bắt nguồn từ những nguyên tắc mà những quy phạm Luật Hiến pháp đã quy định. Ví dụ: Các quy phạm Hiến pháp quy định các

hình thức sở hữu ở Nhà nước ta trong thời kỳ quá độ cùng với các khách thể của các hình thức sở hữu đó là cơ sở pháp lý để các ngành luật như Luật dân sự, Luật kinh tế, Luật kinh tế tập thể... cụ thể chi tiết hoá. Các quy phạm Luật Hiến pháp quy định tính chất, vị trí của các cơ quan quản lý Nhà nước trong hệ thống các cơ quan nhà nước, cũng như trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước các cơ quan đại diện là cơ sở pháp lý của các quy phạm Luật Hành chính trong việc điều chỉnh những quan hệ xã hội hình thành trong quá trình quản lý Nhà nước.

Các quy phạm Luật Hiến pháp quy định quyền và nghĩa vụ lao động của công dân, quyền được nghỉ ngơi, được giúp đỡ vật chất khi đau ốm, mất sức lao động. Những quyền và nghĩa vụ này là cơ sở pháp lý để Luật Lao động cụ thể hoá trong việc điều chỉnh những quan hệ lao động cụ thể của cán bộ công nhân viên chức nhà nước.

Các quy phạm Luật Hiến pháp quy định tài sản xã hội chủ nghĩa là thiêng liêng, bất khả xâm phạm, cũng như bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng của mỗi công dân, phản bội Tổ quốc là tội nặng nhất... Là cơ sở pháp lý của luật hình sự khi quy định các tội trộm cắp, tham ô, hủy hoại tài sản xã hội chủ nghĩa cũng như tội gián điệp, âm mưu lật đổ chính quyền...

## V. QUAN HỆ LUẬT HIẾN PHÁP

Sau khi được ban hành các quy phạm của luật Hiến pháp không thể có đời sống thực tế ngay mà còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Trước hết và quan trọng là có sự xuất hiện của sự kiện pháp lý. Đó là những hiện tượng khách quan hay chủ quan dẫn đến việc các chủ thể phải áp dụng các quy định của ngành luật hiến pháp vào đời sống xã hội. Các quan hệ xã hội mới được các quy phạm đó điều chỉnh gọi là quan hệ luật Hiến pháp. Quan hệ pháp luật, luật Hiến pháp là những quan hệ xã hội được các quy phạm của luật Hiến pháp. Cũng giống như tất cả các quan hệ pháp luật khác, các quan hệ pháp luật Hiến pháp đều có những điểm chung như: Cần có những điều kiện để phát sinh, thay đổi hoặc đình chỉ và các bảo đảm để thực hiện; tính xác định của các chủ thể, khách thể; nội dung của các quan hệ luật Hiến pháp bao giờ cũng phản ánh ý chí của các chủ thể... Tuy nhiên các quan hệ luật Hiến pháp bao giờ cũng có những đặc điểm riêng so với các quan hệ pháp luật khác.

a. Chủ thể của quan hệ luật Hiến pháp là đa dạng có rất nhiều loại, có vị trí và tính chất rất khác nhau, bao gồm:

- Nhân dân (với cả nghĩa rộng và nghĩa hẹp).

Nhân dân nghĩa hẹp bao gồm các giai cấp, các tầng lớp trong xã hội là một loại chủ thể đặc biệt chỉ có trong các quan hệ luật Hiến pháp mà không có trong các quan hệ của các ngành luật khác. Ví dụ: Điều 2, Hiến pháp 1992 quy định “Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức” hoặc: “ Nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân...” (Điều 6, Hiến pháp 1992).

Trong một số trường hợp, khái niệm nhân dân được hiểu với nghĩa rộng hơn như: Dân tộc, hội nghị cử tri, cử tri (Xem Điều 5 Hiến pháp 1992, Điều 24 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội...).

- Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Là một tổ chức chính trị đặc biệt của xã hội, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia vào rất nhiều quan hệ luật Hiến pháp với tư cách là chủ thể trong các quan hệ đó. Ví dụ: “Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi

mặt của nhân dân” (Điều 3, Hiến pháp 1992). Hoặc, “ Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài” (Điều 18, Hiến pháp 1992). Trong các quan hệ này, Nhà nước là một chủ thể...

- Các cơ quan Nhà nước.

Trong phần lớn các quan hệ pháp luật Hiến pháp, các cơ quan Nhà nước như: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân là những chủ thể. Ví dụ: Quốc hội có quyền quy định tổ chức và hoạt động của Chính phủ (Xem Điều 84, Điều 6, Hiến pháp 1992. Trong quan hệ pháp luật này, Quốc hội và Chính phủ là những chủ thể. Hoặc Chính phủ phải hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên (Xem Điều 112, điều 1 Hiến pháp 1992). Trong quan hệ pháp luật này, Chính phủ và Hội đồng nhân dân là những chủ thể.

Ngoài các cơ quan Nhà nước hoạt động thường xuyên, các cơ quan lâm thời của Nhà nước như: Ủy ban dự thảo (sửa đổi) Hiến pháp, Ủy ban kiểm tra tư cách đại biểu Quốc hội, Hội đồng bầu cử, Ủy ban bầu cử... cũng là những chủ thể trong nhiều quan hệ luật Hiến pháp. Ví dụ: Ủy ban kiểm tra tư cách đại biểu Quốc hội báo cáo trước Quốc hội về tư cách của các đại biểu hoặc những trường hợp cá biệt mà việc bầu cử đại biểu không có giá trị (Điều 69, Luật tổ chức Quốc hội). Hay, Hội đồng bầu cử phải trình Quốc hội biên bản tổng kết bầu cử và những hồ sơ tài liệu về bầu cử (Xem Điều 12, điều 8 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội).

- Các tổ chức xã hội.

Cùng với sự phát triển của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, các tổ chức xã hội ngày càng phát triển và tham gia ngày càng nhiều vào các quan hệ xã hội trước hết là quan hệ luật Hiến pháp. Ví dụ: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền trình dự án trước Quốc hội (Xem Điều 87 Hiến pháp 1992). Theo Hiến pháp 1992 vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên được xác định lại, được đề cao hơn “là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân” tham gia vào rất nhiều quan hệ pháp luật Hiến pháp, đặc biệt trong hoạt động bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp.

- Các đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp.

Với tư cách là người đại diện cho nhân dân thực hiện quyền lực của nhân dân, các đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân tham gia vào nhiều quan hệ pháp luật Hiến pháp như: Đại biểu Quốc hội phải thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Quốc hội; trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri (xem Điều 97 Hiến pháp 1992); “Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền chất vấn Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân” (Điều 122, Hiến pháp 1992).

Trong những quy định này, đại biểu Hội đồng nhân dân là một chủ thể.

- Công dân Việt Nam.

Trong quan hệ với Nhà nước, Công dân Việt Nam (là người có quốc tịch Việt Nam) với tư cách là người chủ của một nước, có một địa vị pháp lý khác với những người không phải là công dân Việt Nam. Công dân Việt Nam là chủ thể của rất nhiều quan hệ pháp luật Hiến pháp. Người đến tuổi trưởng thành có quyền tham gia vào các công việc Nhà nước, đồng thời gánh vác nghĩa vụ đối với Nhà nước. Ví dụ: “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 một cá nhân nào” (Điều 74, Hiến pháp 1992). Hoặc “Công dân phải làm

tròn nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân” (Điều 77, Hiến pháp 1992).

- Những người có chức trách trong các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội.

Trong nhiều quan hệ pháp luật hiến pháp, những người có chức trách trong các cơ quan Nhà nước (Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao...) và trong các tổ chức xã hội (Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng liên đoàn lao động Việt Nam...) là những chủ thể trong các cơ quan hệ pháp luật hiến pháp. Ví dụ: Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội, lãnh đạo công tác của Ủy ban thường vụ Quốc hội (Xem Điều 92, Hiến pháp 1992) Hoặc “Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng liên đoàn 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 1992).

- Người nước ngoài (không có quốc tịch Việt Nam) sinh sống, làm việc ở Việt Nam.

Trong một số trường hợp, người nước ngoài tham gia vào các quan hệ pháp luật hiến pháp là chủ thể trong các quan hệ đó. Ví dụ: ”Người nước ngoài đấu tranh vì tự do và độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ và hoà bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại thì được Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam xem xét việc cho cư trú” (Điều 82, Hiến pháp 1992). Hoặc người nước ngoài xin gia nhập quốc tịch Việt Nam theo Điều 7, Luật Quốc tịch Việt Nam. Trong những quan hệ này, người nước ngoài là một loại chủ thể.

Như vậy, các quan hệ pháp luật hiến pháp có một phạm vi chủ thể đặc biệt - đó là nhân dân, dân tộc, hội nghị cử tri, các đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cũng như các cơ quan Nhà nước lâm thời: Ủy ban dự thảo (sửa đổi) Hiến pháp, Ủy ban kiểm tra tư cách đại biểu Quốc hội, Hội đồng bầu cử, Ủy ban bầu cử...

b. Khách thể của quan hệ luật Hiến pháp cũng rất là đa dạng.

Đó là những vấn đề hoặc những hiện tượng thực tế mà các quy phạm luật Hiến pháp tác động đến, trên cơ sở đó gắn quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia vào các quan hệ pháp luật hiến pháp.

Khách thể tổng quát của quan hệ luật Hiến pháp là hiện tượng tổ chức quyền lực Nhà nước. Các quan hệ luật Hiến pháp về cơ bản chỉ được tồn tại, phát triển theo xu hướng tác động đến khách thể duy nhất này. Ở mức độ cụ thể hoá thì căn cứ vào tính chất, các khách thể trong quan hệ pháp luật hiến pháp có thể chia thành các nhóm sau đây:

- Lãnh thổ quốc gia và địa giới giữa các địa phương.

Loại khách thể này được các quy phạm Luật Hiến pháp điều chỉnh trong nhiều trường hợp. Ví dụ: Quốc hội có quyền điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Xem Điều 84 điểm 8, Hiến pháp 1992). Hoặc, Chính phủ có quyền điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Xem Điều 112, điểm 10, Hiến pháp 1992).

- Những giá trị vật chất như: Đất đai, rừng núi, sông, hồ, nước, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, thềm lục địa... (như quy định tại các Điều 17, 18, 62... Hiến pháp 1992).

- Những lợi ích tinh thần của cá nhân như danh dự, nhân phẩm, sự tín ngưỡng...

Ví dụ: Công dân được pháp luật bảo hộ về danh dự và nhân phẩm (xem điều 71, Hiến pháp 1992). Hoặc: “Công dân có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo tôn giáo nào” (Điều 70, Hiến pháp 1992).

- Hành vi của con người hoặc các tổ chức (các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội) như lao động, học tập, trình dự án luật, báo cáo công tác, quyết định kế hoạch và ngân sách, chất vấn của đại biểu Quốc hội... Loại khách thể này chiếm phần lớn trong các quan hệ pháp luật Luật Hiến pháp.

Ngoài những đặc điểm chung so với các quan hệ xã hội khác, quan hệ pháp luật Luật Hiến pháp còn có những đặc điểm riêng. Những đặc điểm này bắt nguồn từ đối tượng điều chỉnh của Luật Hiến pháp và cho phép chúng ta phân biệt được với các quan hệ pháp luật khác. Những đặc điểm đó là:

- Các quan hệ Luật Hiến pháp có nội dung pháp lý đặc biệt quan trọng, thường đó là những quan hệ chính trị, tức là những mối quan hệ quyền lợi của cả cộng đồng quốc gia, hoặc chí ít cũng là có mối liên quan đến cộng đồng quốc gia.

Luật Hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản nhất, trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, giáo dục, tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước... Vì vậy, nội dung của những quan hệ này thường mang tính định hướng, tính nguyên tắc. Những nội dung đó làm cơ sở pháp lý cho việc xây dựng mới, sửa đổi hay hủy bỏ các quy phạm của các ngành luật khác. Ví dụ: Luật Hiến pháp điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân: “Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật” (Điều 52, Hiến pháp 1992). Nội dung của quan hệ này mang tính nguyên tắc, làm cơ sở cho việc xây dựng các quy phạm của các ngành luật khác như: Luật hành chính, Luật hình sự, Luật dân sự...

- Các quan hệ pháp luật Luật Hiến pháp là những mối quan hệ xã hội được xuất hiện khi có sự điều chỉnh của các quy pháp luật hiến pháp. Cũng giống như các quan hệ pháp luật khác chỉ được xuất hiện khi có quy phạm pháp luật và nhất là phải có sự kiện pháp lý tương ứng xuất hiện. So với các quan hệ pháp luật của các ngành pháp luật khác, quan hệ pháp luật hiến pháp có một số dấu hiệu đặc biệt sau:

Trước hết là sự kiện pháp lý của mối quan hệ pháp luật hiến pháp thường là rất đa dạng, từ những sự kiện có ý nghĩa đến sự phát triển hưng thịnh của quốc gia, ví dụ như vấn đề chiến tranh và hòa bình..., cho đến những sự kiện chỉ liên quan đến cuộc sống của một cá nhân. Ví dụ việc không ghi tên, hoặc ghi tên sai của một công dân trong danh sách của cử tri có quyền đi bỏ phiếu trong cuộc bầu cử sắp tới..

Thứ hai, chủ thể của các quan hệ pháp luật hiến pháp rất đa dạng, từ những chủ thể đặc biệt như: Nhân dân, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, Hội đồng bầu cử, Ủy ban bầu cử... Đó là những chủ thể chỉ thấy trong các quan hệ pháp luật Luật Hiến pháp, cho đến các chủ thể rất bình thường như các công dân, thậm chí cả những người không có quốc tịch, tức là những người không là công dân của nhà nước sở tại. Vì vậy, đây được xem là đặc trưng thứ hai của các quan hệ pháp luật Luật Hiến pháp.

## **VI. MỐI QUAN HỆ CỦA NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP VỚI CÁC NGÀNH LUẬT KHÁC**

Nằm trong hệ thống pháp luật Việt Nam, dĩ nhiên luật Hiến pháp có quan hệ mật thiết với các ngành luật khác, cùng góp phần tạo nên hệ thống pháp luật thống nhất của Nhà nước Việt Nam. Nhưng so với các ngành luật khác, luật Hiến pháp có một vị trí quan trọng, tạo thành ngành luật cơ bản trong hệ thống các ngành luật Việt Nam. Chính vị trí vai trò này của luật Hiến pháp làm cho hệ thống pháp luật Việt Nam có tính thống nhất. Sở dĩ luật Hiến pháp có vị trí như vậy, vì đối tượng điều chỉnh của luật Hiến pháp là những mối quan hệ xã hội quan trọng tạo nên chế độ chính trị của Nhà nước. Các mối quan hệ xã hội khác được các ngành luật khác điều chỉnh đều bắt nguồn từ các mối quan hệ được Luật Hiến pháp điều chỉnh. Vì vậy, về cơ bản các ngành luật khác đều phải bắt



nguồn hay nói một cách khác hơn phải dựa vào các quy phạm của ngành luật Hiến pháp. Dựa trên quan điểm nhiều người cho rằng, không những hiến pháp là luật cơ bản của quốc gia, mà cả ngành luật hiến pháp này cũng là ngành luật cơ bản của mỗi quốc gia.

Luật Hiến pháp quy định những nguyên tắc cơ bản làm cơ sở cho các ngành luật khác điều chỉnh. Nói như vậy, điều này hoàn toàn không có nghĩa các ngành luật khác không tác động ngược trở lại tới luật Hiến pháp. Nghĩa là giữa luật Hiến pháp và các ngành luật khác vẫn có tác động qua lại lẫn nhau. Luật Hiến pháp là ngành luật điều chỉnh các mối quan hệ xã hội thượng tầng kiến trúc xã hội đòi hỏi phải phù hợp với mối quan hệ xã hội. Cơ sở được các ngành luật khác điều chỉnh như: luật dân sự, kinh tế, đất đai... Ví dụ quyền sở hữu có tính chất tự nhiên trong xã hội là đối tượng điều chỉnh của ngành luật dân sự, luật Hiến pháp không thể vì là cơ bản mà bất chấp quy luật khách quan phát triển của cuộc sống, điều chỉnh tùy tiện theo ý chí chủ quan của giai cấp thống trị.

Luật Hiến pháp và luật hành chính có mối quan hệ rất gắn bó và mật thiết với nhau. Cùng nằm trong hệ thống công pháp Quốc hội, hai ngành luật này có rất nhiều điểm chung với nhau, cùng quy định về vấn đề quản lý Nhà nước, tổ chức Nhà nước ở nghĩa rộng. Nhưng giữa chúng có những điểm khác nhau cần phải phân biệt. Nếu như Luật Hiến pháp quy định việc tổ chức quyền lực Nhà nước ở tầm vĩ mô thì luật Hành chính lại chủ yếu dừng lại ở tầm vi mô. Nếu như luật Hiến pháp tinh hơn quy định việc tổ chức quyền lực Nhà nước, thì luật Hành chính lại quy định việc tổ chức quyền lực Nhà nước ở mức độ động hơn, thực thi quyền lực Nhà nước. Ví dụ: Luật Hiến pháp quy định thẩm quyền chung cho mọi Chủ tịch tỉnh và tương đương được quyền cấp đất phi nông nghiệp đến 2 ha thì đó là thuộc phạm vi điều chỉnh của luật Hiến pháp. Chủ tịch của một tỉnh nào đó dùng cái quyền quyết định của mình mà cấp cho một công dân cụ thể, thì mối quan hệ đi lại là thuộc phạm vi của luật Hành chính.

### **Câu hỏi**

1. Khái niệm ngành luật Hiến pháp
2. Mối quan hệ giữa ngành luật hiến pháp với các ngành luật khác.

## CHƯƠNG IV

### HIẾN PHÁP - NGUỒN CƠ BẢN CỦA NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM

#### I. LỊCH SỬ LẬP HIẾN VIỆT NAM

##### 1. Trước Cách mạng Tháng Tám 1945

Kể từ khi xuất hiện cho đến hiện nay, Hiến pháp được nhìn nhận như là một trong những dấu hiệu thể hiện nền văn minh, nền dân chủ của mỗi một quốc gia. Nhà nước ta là Nhà nước phong kiến và thực dân nửa phong kiến, do vậy không có Hiến pháp. Trước sự phát triển của nền văn minh nhân loại sau cách mạng tư sản ở Âu châu, ở nước ta đã xuất hiện những tư tưởng lập hiến, muốn cho đất nước Việt Nam cũng có một bản Hiến pháp như các nước dân chủ khác. Những tư tưởng này tập trung vào hai khuynh hướng rõ rệt:

1) Những tư tưởng muốn Nhà nước Pháp, với tư cách là một nhà nước bảo hộ ban hành cho nhân dân Việt Nam một bản hiến văn. Đó là những tư tưởng của Phan Bội Châu, Phan Chu Trinh, của Nguyễn Ái Quốc, của nhóm cực kỳ vị Pháp. Đó là Bùi Quang Chiêu, Phạm Quỳnh, Lê Văn Bông, Nguyễn Văn Vĩnh và Phạm Huy Lục...

Vào những năm hoạt động cách mạng của mình, Phan Bội Châu (1925 – 1940) đã biên soạn cuốn Xã hội chủ nghĩa và tự mình dự thảo một bản Hiến pháp của Việt Nam, trong các tác phẩm này Phan Bội Châu đã tự hình thành ra một số khái niệm của hiến pháp như: Quyền lực nhà nước, chủ quyền nhân dân, dân quyền...

Phan Chu Trinh được Pháp cho sang Pháp học, ông tiếp tục quan điểm “Ý Pháp cầu tiến bộ” (dựa vào Pháp để tiến bộ) để thực hiện “Dân trị”, “Dân quyền”, “Dân trị”, thì tự quốc dân Việt Nam phải lập ra hiến pháp và luật lệ của mình. .

Cuộc đấu tranh đòi cải thiện “nền công lý” ở Đông dương do Nguyễn Ái Quốc khởi xướng từ Paris đã bùng lên ở Việt Nam, tập trung ở Sài Gòn, Hà Nội và diễn biến xung quanh tư tưởng lập hiến. Đầu năm 1919, Nguyễn Ái Quốc gửi cho Hội nghị các nước đồng minh thắng trận họp tại Versailles, bản yêu sách đòi cải cách nền pháp lý ở Đông dương. Sau này bản yêu sách được Người diễn thành yêu cầu ca gửi Việt kiều tại Pháp, trong đó có yêu cầu thứ 7 rằng:

*Bày xin Hiến pháp ban hành  
Trăm điều phải có thần linh pháp quyền.*

Năm 1926, Nguyễn Ái Quốc lại nhan danh Người sáng lập ra tờ báo “Việt Nam hồn” cùng với đại diện Hội Phục Việt ở Paris gửi tới Hội Vạn quốc (tiền thân của Liên Hợp quốc) bản tố cáo tội ác của thực dân Pháp đòi quyền độc lập tức khắc cho dân tộc Việt Nam để Việt Nam có thể ... “xếp đặt một nền Hiến pháp về phương diện chính trị, xã hội theo những lý tưởng dân quyền...” Sự kiện này cùng với những nhiều hoạt động khác của Nguyễn Ái Quốc, nhất là việc Người thành lập ra Tổ chức Thanh niên Cách mạng Đồng chí Hội, tháng 6 năm 1925 tiền thân của Đảng Cộng sản Việt Nam bây giờ, đã đẩy

lên một phong trào đòi quyền tự do dân chủ, đòi thả Phan Bội Châu, để tang Phan Châu Trinh... đòi lập hiến, sôi nổi nhất là ở Hà Nội và Sài Gòn.

Trong phong trào đòi các quyền tự do dân chủ, ở miền Nam Việt Nam xuất hiện nhóm Lập hiến do Bùi Quang Chiêu và Nguyễn Phan Long đứng đầu. Ở Pháp giới Việt kiều cũng xuất hiện nhóm Lập hiến do Diệp Văn Kỳ và Dương Văn Giáo đứng đầu. Những nhóm này đều gửi Tổng thống Pháp bản kiến nghị yêu cầu nhà nước Pháp ban hành cho nhân dân Việt Nam một bản hiến pháp. Một số yêu nhân của Đảng Lập pháp được thực dân Pháp tham gia và Hội đồng thuộc địa, Hội đồng Canh nông... trở thành chủ đồn điền, nhà băng... Năm 1927 Đảng này tự giải tán.

Trong số những trào lưu trên đáng chú ý là tư tưởng của Phạm Quỳnh chủ bút tờ Nam phong, ngay từ những số ra đầu tiên đã có tư tưởng yêu cầu Pháp “ban cho một cái Hiến pháp thế nào cho cái quan niệm quốc gia của chúng tôi được phát triển ra, cho chúng tôi cũng có cái ở đời làm nước xứng đáng ngay ở trong phạm vi Đế quốc Pháp”.<sup>1</sup>

2) Nhóm thứ hai với quan điểm mang nhiều tính cách mạng triệt để hơn, muốn cho nhân dân Việt Nam có Hiến pháp, thì trước hết phải giành được độc lập cho dân tộc, tự nhân dân Việt Nam sau độc lập dân tộc, sẽ thông qua một bản hiến văn cho mình, mà không dựa vào sự ban hành của thực dân Pháp. Đại diện cho lập trường này Phan Chu Trinh, Phan Bội Châu, Huỳnh Thúc Kháng, sau này là Nguyễn Ái Quốc và những người cộng sản khác... Điểm cần phải chú ý rằng, không ít người trong số họ được trưởng thành từ những dòng tư tưởng thứ nhất. Đó là cả một thời dài chứa đựng nhiều khó khăn trần trụi để tìm đường cứu nước của họ.

Đại diện cho dòng tư tưởng cách mạng triệt để này là các chiến sỹ cộng sản, mà đứng đầu phải kể đến Nguyễn Ái Quốc. Trên mặt trận báo chí, nhất là trong thời kỳ Mặt trận Dân chủ, Đảng Cộng sản đã tiến hành cuộc đấu tranh chống tư tưởng cải lương về lập hiến.

Hồ Xanh, bút danh của Nguyễn Thượng Cát, đảng viên Đảng Cộng sản trong bài “Cảm tưởng của chúng tôi về vấn đề Hiến pháp cho nước Nam” trong báo Hồn Trẻ đã viết:

“Lập Hiến hay trực trị chẳng qua chỉ khác nhau cái tên thôi, chứ rút lại đều đứng dưới là cờ ba sắc cả, đều là ở dưới quyền Chính phủ Pháp, như thế Hiến pháp không bao giờ có chân giá trị.”<sup>2</sup>

Nghị quyết của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 năm 1939 đã khẳng định lại chủ trương đường lối chính sách của Đảng Cộng sản là:

*“Đảng Cộng sản đấu tranh cho sự thống nhất dân tộc Việt Nam không phải bằng cách quy lụy hay mặc cả với đế quốc ban hành cho một bản Hiến pháp, trái lại bằng cách liên kết tất cả các dân tộc, các giai cấp, các đảng phái phân để để đánh đổ đế quốc làm cách mạng giải phóng dân tộc. Đảng Cộng sản luôn luôn chú ý bên vực quyền lợi của vô sản và quần chúng lao động và Đảng sẽ lãnh đạo cuộc cách mạng đến triệt để giải phóng giai cấp và dân chúng lao động.”<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Xem, Bách khoa thư Hà Nội, Phần 4 Pháp luật, NXB Từ điển Bách khoa, Hà Nội 2000, tr. 50- 51

<sup>2</sup> Xem, Danh Nhân Văn học Hà Nam Ninh, Hội Văn học Hà Nam Ninh, 1982

<sup>3</sup> Xem, Văn kiện Đảng từ 1939 – 2.9.1945. NXB Sự thật, Hà Nội 1963, tr. 54

## 2. Hiến pháp năm 1946

Nhận thức rõ tầm quan trọng của bản hiến văn trong việc khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tức là một nhà nước dân chủ, đoạn tuyệt một cách tuyệt đối với nhà nước quân chủ, nên ngay sau ngày tuyên ngôn độc lập 2 tháng 9 năm 1945, tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ Lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặt vấn đề về sự cần thiết phải có một bản Hiến pháp cho nhà nước Việt Nam. Vì vậy lý do quan trọng nhất cho sự ra đời của bản hiến pháp đầu tiên của nhà nước Việt Nam là nhu cầu của công cuộc xây dựng một nhà nước dân chủ, mọi quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân Việt Nam. Hiến pháp như là một bản văn làm cơ sở pháp lý cho việc tổ chức chính quyền dân chủ một cách hợp pháp, cũng như làm cơ sở cho mọi hoạt động của xã hội này.

Ngoài lý do trên việc xây dựng bản Hiến pháp đầu tiên còn nhu cầu của sự đòi hỏi của sự một lần nữa về mặt pháp lý cùng với Tuyên ngôn độc lập khẳng định độc lập, chủ quyền của dân tộc. Chính vì những lẽ đó, Đảng và Hồ Chủ tịch của Chính phủ Cách mạng Lâm thời rất quan tâm đến việc soạn thảo và thông qua Hiến pháp. Chỉ sau ngày Tuyên bố độc lập, ngày 3 tháng 9 năm 1945, trong phiên họp đầu tiên của Hội đồng Chính phủ Lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chủ tịch nước đã đề ra 6 nhiệm vụ, trong đó vấn đề thứ ba là việc phải khẩn trương soạn thảo Hiến pháp. Người nói:

*“Trước chúng ta đã 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 hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp.”<sup>1</sup>*

Để tiến hành soạn thảo Hiến pháp, theo Sắc lệnh ngày 20-9-1945 một Ủy ban dự thảo Hiến pháp do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu được thành lập. Bên cạnh việc xem xét, xem xét dự thảo của Ủy Ban Soạn thảo Hiến pháp, Quốc Hội còn xem xét cả dự thảo của các thành viên của Ủy ban Kiến thiết Quốc gia cũng vừa mới được thành lập. Sự khác nhau giữa hai dự thảo này nằm ở chỗ, nếu dự thảo của Ủy ban Kiến thiết Quốc gia có đề xuất việc thành lập một Quốc hội – lập pháp gồm hai viện, thì của Ủy Ban soạn thảo Hiến pháp chỉ có một viện. Quốc Hội đã thảo luận và đi đến thống nhất theo tinh thần dự thảo của Ủy ban Dự thảo Hiến pháp. Dự thảo Hiến pháp được thông qua tại kỳ họp thứ hai Quốc Hội khoá I ngày 8-11-1946. Hiến pháp được thông qua thể hiện đúng tư tưởng chỉ đạo của Đảng và của Chủ tịch Hồ Chí Minh:

*Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo; Tất cả cho cuộc đấu tranh giành độc lập cho dân tộc, bảo đảm các quyền tự do dân chủ cho nhân dân, và xây dựng một chính quyền mạnh mẽ, sáng suốt của nhân dân.*

Hiến pháp năm 1946 là một bản hiến pháp đầu tiên của nhà nước Việt Nam nhưng đã để lại một mốc son lịch sử quan trọng bậc nhất trong sự nghiệp xây dựng và phát triển dân tộc Việt Nam nói chung và trong lịch sử xây dựng chính quyền nói riêng. Lần đầu tiên trong lịch sử mọi người dân đều có quyền bình đẳng ngang nhau trong việc tham gia vào các công việc nhà nước. Hiến pháp gồm 7 chương chia làm 70 điều.

Chương I nói về chính thể quy định: Nhà nước ta là Nhà nước Dân chủ cộng hoà, một loại hình đặc biệt trong việc tổ chức một nhà nước của nhân dân không phân biệt giai cấp, giàu nghèo, tôn giáo. Tất cả mọi người theo tinh thần đại đoàn kết đều có thể được tham gia vào việc tổ chức và hoạt động của nhà nước của một dân tộc vừa thoát ra khỏi sự thống trị lệ thuộc của thực dân nước ngoài, và địa chủ phong kiến trong nước.

<sup>1</sup> Xem, Hồ Chí Minh: Toàn tập, t. 4

Mô hình độc đắc sau này đã nhanh chóng được triển khai trên nhiều nước giải phóng khỏi sự thống trị của đế quốc thực dân, với mong muốn xây dựng một nhà nước của mọi tầng lớp nhân dân không phân biệt giai cấp. Ở chương này hiện vẫn khẳng định bản chất Nhà nước Việt Nam - Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân Việt Nam, mà không mang bản chất của một giai cấp thống trị nào theo quan điểm truyền thống của chủ nghĩa Mác Lênin, và quan điểm của các lãnh đạo Đảng Cộng sản Liên Xô lúc đương thời; Chương II Hiến pháp nói về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân. Mặc dù không có một nội dung riêng nói về nhân quyền, nhưng chương quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã toát yếu lên những nội dung cơ bản của quyền con người, nhất là quy định sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất được nhà nước bảo đảm.

Chương III đến Chương VI Hiến pháp quy định cơ cấu tổ chức bộ máy Nhà nước - Nghị viện nhân dân, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban hành chính và Tòa án. Về cơ cấu tổ chức nhà nước mô hình của Hiến pháp năm 1946 có những dấu ấn như của chính thể cộng hòa lưỡng tính, theo các phân tích của các nhà chính trị học và hiến pháp học hiện nay. Một trong những đặc điểm quan trọng của loại hình tổ chức nhà nước này là Chủ tịch nước không những là Nguyên thủ Quốc gia, người đứng đầu nhà nước, mà còn là trực tiếp lãnh đạo hành pháp, bộ máy quản lý mọi lĩnh vực của cuộc sống xã hội, theo nguyên tắc của chế độ tổng thống. Bên cạnh đó vẫn có Chính phủ, và người đứng đầu Chính phủ phải do Quốc hội / Nghị viện nhân dân thành lập, phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện và có thể bị Nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm từng thành viên của Chính phủ, cho đến người đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng. Trong khi đó Nguyên thủ Quốc gia người đứng đầu nhà nước, mặc dù cũng do Nghị viện bầu ra, nhưng lại không phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện, trừ tội phản bội Tổ quốc, theo nguyên tắc vô trách nhiệm của Nhà Vua của chế độ đại nghị. Chủ tịch nước cùng với Thủ tướng, bộ trưởng và thứ trưởng hợp thành Nội các có trách nhiệm thực hiện mọi hoạt động hành pháp của nhà nước.

Một điều đáng ngạc nhiên là khi phân tích các dấu hiệu đặc thù của nhà nước được tổ chức theo mô hình lưỡng tính cộng hòa người ta chỉ lấy mô hình tổ chức của Hiến pháp năm 1958 của Pháp làm ví dụ, mà không thấy rằng những đặc điểm của nó đã được thể hiện trong các quy định của Hiến pháp Việt Nam năm 1946 trước đó.<sup>1</sup>

Ngoài những đặc điểm trên thể hiện mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp, Hiến pháp năm 1946 còn những đặc điểm khác rất đặc biệt, mà không thể tìm thấy trong các quy định của các hiến pháp Việt Nam sau này. Ví dụ như các cơ quan tư pháp chỉ được quy định dành riêng có cơ quan tòa án xét xử, và nhất là các cơ quan xét xử này được tổ chức theo các chức năng xét xử: Sơ thẩm; Phúc thẩm và Giám đốc thẩm, mà không như kết hợp giữa nguyên tắc cấp xét xử và cấp đơn vị hành chính như các quy định của các hiến pháp sau này.

Hơn thế nữa việc tổ chức chính quyền địa phương có xu hướng phân biệt giữa thành phố, đô thị với các vùng nông thôn, nghĩa là có xu hướng ở ra khả năng đa dạng hóa các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền trung ương và địa phương. Một trong những đặc điểm đó là việc không phải ở mỗi cấp chính quyền đều các cơ quan đại diện do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra.<sup>2</sup>

Do tình hình chiến tranh, cho nên luật Hiến pháp 1946 chưa được Chủ tịch nước công bố cho toàn dân thực hiện. Nhưng dựa trên sự chỉ đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh, tùy tình hình cụ thể mà tinh thần của các quy định Hiến pháp được thực hiện trên thực tế.

<sup>1</sup> Xem, Nguyễn Đăng Dung, Chính thể Hiến pháp năm 1946 – Sự sáng tạo tài tình của Chủ tịch Hồ Chí Minh/ Hiến pháp năm 1946: Sự kế thừa và phát triển. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1998

<sup>2</sup> Xem, Nguyễn Đăng Dung, Sđ d

Hiến pháp năm 1946 là bản hiến pháp đầu tiên của Nhà nước Việt Nam ra đời ngay sau cách mạng tháng Tám 1945, có nhiệm vụ củng cố nền độc lập mà nhân dân ta vừa giành được. Bản hiến pháp đầu tiên trong lịch sử của nước nhà quy định nhân dân không phân biệt giai cấp, giàu nghèo, tôn giáo là chủ thể của quyền lực nhà nước, quy định cách thức lần đầu tiên nhân dân tự tổ chức thành nhà nước.

### 3. Hiến pháp năm 1959

Sau chiến thắng lịch sử Điện Biên Phủ, miền Bắc Việt Nam tiến lên xây dựng chủ nghĩa xã hội, miền Nam tiếp tục hoàn thành cuộc cách mạng dân chủ. Hiến pháp năm 1946, tuy không được công bố cho nhân dân toàn quốc thực hiện, nhưng với chỉ thị của Chủ tịch Hồ Chí Minh, nơi nào có điều kiện vẫn được thi hành. Theo nhận định của Đảng, Hiến pháp 1946 đã hoàn thành sứ mạng lịch sử của mình. So với tình hình mới, xây dựng một chế độ chủ nghĩa xã hội chủ nghĩa, tức là xây dựng một chế độ dân chủ mới cần phải có một bản Hiến pháp mới.

Hiến pháp năm 1959 được Quốc hội khoá I kỳ họp thứ mười một ngày 18 tháng 12 năm 1959 thông qua, gồm 10 chương chia làm 72 điều. Chương I: Quy định chính thể của Nhà nước ta vẫn là Nhà nước Dân chủ cộng hoà, tất cả quyền lực trong nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và các cơ quan Nhà nước khác đều thực hành theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Bản chất của Nhà nước được Hiến pháp ghi rõ: “Nhà nước của ta là Nhà nước dân chủ nhân dân dựa trên nền tảng của liên minh công nông, do giai cấp công nhân lãnh đạo”.

So với Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 có thêm chương nói về chế độ kinh tế, Chương II, Điều 9 của chương này quy định:

*“Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà tiến dần từ chế độ dân chủ nhân dân lên chủ nghĩa xã hội bằng cách phát triển và cải tạo nền kinh tế quốc dân theo chủ nghĩa xã hội, biến nền kinh tế lạc hậu thành một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa với công nghiệp và nông nghiệp hiện đại, khoa học và kỹ thuật tiên tiến”.*

Chương III Hiến pháp quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Chương IV đến Chương VIII, Hiến pháp quy định về cơ cấu tổ chức bộ máy Nhà nước.

Có thể nhận định rằng, Hiến pháp năm 1959 là bản Hiến pháp đầu tiên mang nhiều dấu ấn của việc tổ chức nhà nước xã hội chủ nghĩa. Mặc dù tên gọi chính thể không thay đổi so với của Hiến pháp năm 1946: Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, nhưng nội dung tổ chức bên trong của bộ máy nhà nước có những quy định rất khác so với của Hiến pháp 1946. Lý do của sự khác biệt này là sự tiếp thụ các dấu ấn tổ chức nhà nước xã hội chủ nghĩa. Đó là việc Nguyên thủ Quốc gia – Chủ tịch nước khác với trước đây không còn thẩm quyền trực tiếp điều hành bộ máy hành pháp, mà được quy định như là một nhân vật siêu phàm vượt lên trên những điều hành thường nhật của bộ máy này, làm biểu tượng cho sự độc lập vĩnh hằng dân tộc, trừu tượng cho Hội nghị Hiệp thương thống nhất dân tộc – Hội nghị Hiệp thương Chính trị đặc biệt.

Điều 63 của Hiến pháp này quy định:

*“Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà căn cứ vào quyết định của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội mà công bố pháp luật, pháp lệnh; bổ nhiệm, bãi miễn Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; bổ nhiệm, bãi miễn Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng quốc phòng; công bố lệnh đại xá và lệnh đặc*

*xá; tặng thưởng huân chương và danh hiệu vinh dự của Nhà nước; tuyên bố tình trạng chiến tranh; công bố lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố lệnh giới nghiêm.”*

Cơ chế tập trung, bao cấp kế hoạch hóa được Hiến pháp này thể hiện bằng rất nhiều quy định. Ví dụ việc bỏ các quy định về các khu tự trị, các tổ chức chính quyền địa phương được tổ chức như nhau ở tất cả các cấp chính quyền địa phương, Viện kiểm sát nhân dân với chức năng kiểm sát chung được thành lập, các cấp tòa án được tổ chức ra theo các đơn vị hành chính...

Nếu như ở Hiến pháp năm 1946, bộ máy nhà nước được quy định theo nguyên tắc phân quyền, thì bộ máy nhà nước của Hiến pháp năm 1959 được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền, và nguyên tắc trung dân chủ. Mọi quyền lực tập trung vào trong tay Quốc hội. Ngay cả Nguyên thủ Quốc gia cũng phải do Quốc Hội bầu ra và bãi miễn. Mặc dù các quy định của Hiến pháp vẫn thừa nhận sự của loại hình sở hữu tài sản tư nhân (Điều 16), nhưng vì phải thực hiện công cuộc cải tạo công thương để nhanh chóng tiến nhanh lên chủ nghĩa xã hội, nên loại hình sở hữu này hầu như không có điều kiện tồn tại trên thực tế.

Bắt đầu từ đây các bản hiến pháp của nhà nước Việt Nam mang tính định hướng, tính chương trình lãnh đạo của Đảng Cộng sản cho sự phát triển theo con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Hiến pháp năm 1959 ban hành sau thắng lợi của cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, đề ra nhiệm vụ củng cố miền Bắc, đưa miền Bắc quá độ lên chủ nghĩa xã hội và tiếp tục đấu tranh giải phóng miền Nam. Một nhà nước quá độ từ chế độ dân chủ nhân dân lên chủ nghĩa xã hội.

#### **4. Hiến pháp 1980**

Sau chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử, Miền Nam được hoàn toàn giải phóng, mở ra công cuộc cả nước tiến lên chủ nghĩa xã hội, Hiến pháp 1959 hoàn thành nhiệm vụ của mình. Đất nước chuyển sang một giai đoạn mới - giai đoạn xây dựng chủ nghĩa xã hội trên toàn vẹn lãnh thổ đất nước. Việt Nam lại cần một bản Hiến pháp mới. Đó là bản Hiến pháp khẳng định những thành quả của nhân dân ta trong hai cuộc kháng chiến chống thực dân và đế quốc, và quy định việc xây dựng chủ nghĩa xã hội trên toàn vẹn lãnh thổ đất nước, tức là xây dựng một chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa trên toàn vẹn lãnh thổ đất nước Việt Nam.

Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp thống nhất đất nước, xây dựng chủ nghĩa xã hội trên toàn vẹn đất nước. Hiến pháp 1980 được Quốc hội khoá VI kỳ họp thứ bảy thông qua ngày 18 tháng 12 năm 1980. Hiến pháp này gồm có 12 chương 147 điều. So với các bản hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 1980 là bản hiến pháp tham khảo nhiều kinh nghiệm việc tổ chức và xây dựng chủ nghĩa xã hội của các nước trong hệ thống chủ nghĩa xã hội nhiều nhất của các nước Liên xô và Đông Âu.

Có thể nói rằng Hiến pháp năm 1980 là một bản Hiến pháp thể hiện một cách đầy đủ nhất những nhận thức cũ của Việt Nam về dân chủ của chủ nghĩa xã hội. Đó là một nhà nước chuyên chính vô sản, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản với chủ trương xây dựng chủ nghĩa xã hội thành công vào những năm cuối cùng của thế kỷ 20. Chương thứ nhất, Hiến pháp quy định chế độ chính trị của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam:

*“Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước chuyên chính vô sản. Sứ mệnh lịch sử của Nhà nước đó là thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, động viên và tổ chức nhân dân tiến hành đồng thời ba cuộc cách mạng: Cách mạng về quan hệ sản xuất; Cách mạng*

*khoa học kỹ thuật; Cách mạng tư tưởng và văn hoá - Trong đó cách mạng khoa học kỹ thuật làm then chốt, tiến hành xây dựng thắng lợi chủ nghĩa xã hội tiến tới chủ nghĩa cộng sản.”*

Điểm đặc biệt ở chương này còn nằm ở chỗ Hiến pháp không những quy định bản chất giai cấp chuyên chính vô sản của nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mà còn quy định rõ vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Chương II, Hiến pháp quy định chế độ kinh tế. Hiến pháp không quy định sở hữu tư nhân được tồn tại trong xã hội, có chăng chỉ là sở hữu cá nhân với mục đích để đáp ứng những nhu cầu sinh hoạt của cá nhân, mà không được sử dụng làm mục đích kinh doanh. Mục đích những quy định của chương này sẽ có phần giúp cho việc hoàn thành thắng lợi mục tiêu xây dựng xong cơ sở vật chất cho chủ nghĩa xã hội trong vòng 20 năm, tức là hết thế kỷ 20, bước sang thế kỷ mới – 21, sẽ bắt đầu cho việc xây dựng chủ nghĩa xã hội phát triển toàn diện.

Khác với các Hiến pháp trước đây, các quy định của Hiến pháp năm 1980 thể hiện rất rõ những nguyên tắc chịu trách nhiệm tập thể trong các cơ quan nhà nước được đẩy lên rất cao. Các thiết chế chịu trách nhiệm cá nhân được thay các chế định, mà hoạt động của chúng chứa đựng nguyên tắc tập thể cùng chịu trách nhiệm trong bộ máy nhà nước. Ví dụ như: Chế định Nguyên thủ Quốc gia - Chủ tịch nước của Hiến pháp 1959 được thay bằng chế định Hội đồng Nhà nước. Không những là Nguyên thủ quốc gia tập thể của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Hội đồng Nhà nước còn đảm nhiệm chức năng thường trực giữa hai kỳ họp Quốc hội của Ủy Ban Thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1959. Chế định Hội đồng Chính phủ được thay bằng Hội đồng Bộ trưởng....

Nói chung các nội dung của Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980 không có gì khác nhau về cơ bản. Chúng đều thể hiện cơ chế cũ của chúng ta về chủ nghĩa xã hội. Đó là những bản hiến pháp có mong muốn xây dựng càng nhanh càng tốt các đặc điểm tiêu chí theo cách hiểu cũ của chúng ta về chủ nghĩa xã hội. Việc xóa bỏ sở hữu tư nhân là một trong những tiêu chí của việc xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội. Chính quy định nói trên đã làm cơ sở cho việc tiến hành các cuộc cải cách ruộng đất và cải tạo công thương của những năm năm mươi và sáu mươi ở miền Bắc và cuộc cải tạo công thương của ở miền Nam những năm bảy mươi ở miền Nam của thế kỷ trước đây. Sau những cuộc cải tạo này ở miền Bắc cũng như sau này ở miền Nam chỉ còn tồn tại 2 loại hình sở hữu: Sở hữu toàn dân (Sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể). Đó là một trong những nguyên nhân gây nên tình trạng khủng hoảng kinh tế - xã hội những năm cuối cùng của thế kỷ XX, mà buộc Đảng, Nhà nước phải tiến hành công cuộc đổi mới và mở cửa như hiện nay.

## **5. Hiến pháp 1992**

Như trên đã nêu, Hiến pháp 1980 là Hiến pháp của cơ chế cũ - Cơ chế tập trung kế hoạch của những nhận thức cũ về chủ nghĩa xã hội. Nói chung cơ chế này đã có tác dụng rất to lớn cho công cuộc chiến thắng thực dân và đế quốc những năm trước đây, nhưng sang đến một nền hòa bình, xây dựng và phát triển kinh tế, nó đã đẩy đất nước Việt Nam đến bờ vực của sự khủng hoảng kinh tế và xã hội. Không riêng gì của Việt Nam, cả hệ thống xã hội chủ nghĩa thời kỳ này đều bước vào giai đoạn khủng hoảng. Để dẫn dắt đất nước ra khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội, Đảng và Nhà nước ta đã tiến hành công cuộc đổi mới. Công cuộc đổi mới được bắt đầu bằng đổi mới tư duy, rồi tiếp theo là đổi mới kinh tế. Bước đầu công cuộc đổi mới kinh tế đã thu được một số thắng lợi, khắc phục



dẫn sự khủng hoảng kinh tế xã hội. Để thúc đẩy công cuộc đổi mới thu được nhiều thắng lợi hơn nữa, chúng ta bắt tay vào công cuộc đổi mới chính trị, cụ thể là thay đổi Hiến pháp.

Sự lãnh đạo của Đảng thông qua Bộ Chính trị và Ban Chấp hành Trung ương, thể hiện rất rõ trong tiến trình soạn thảo Hiến pháp sửa đổi. Sự lãnh đạo đó thể hiện qua những quan điểm chỉ đạo sau đây:

Thứ nhất, Hiến pháp mới phải thể chế hoá đường lối đổi mới toàn diện của Đảng, đẩy mạnh đổi mới kinh tế, đồng thời đổi mới vững chắc về chính trị; Khẳng định mục tiêu xây dựng chủ nghĩa xã hội mà Chủ tịch Hồ Chí Minh, Đảng và nhân dân ta đã lựa chọn; Căn cứ vào những nội dung chủ yếu của cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000 do Đại hội Đảng lần thứ VII đề ra.

Hiến pháp, phải dựa vào và vận dụng sáng tạo những quan điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng chủ nghĩa xã hội vào những hoàn cảnh cụ thể ở nước ta, những kinh nghiệm đúc kết được qua quá trình thi hành ba bản Hiến pháp, cũng như đóng góp của cán bộ, nhân dân và kinh nghiệm của nước ngoài.

Thứ hai, Hiến pháp sửa đổi vẫn phải khẳng định tính chất Nhà nước ta là Nhà nước chuyên chính vô sản. Tính chất giai cấp của Nhà nước không thay đổi, nhưng nội dung thể hiện của chuyên chính vô sản là chính quyền Nhà nước thuộc về nhân dân, và chính quyền đó phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Hiến pháp sửa đổi phải tiếp tục khẳng định mọi quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực thông qua Quốc hội do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Quyền lực Nhà nước tập trung thống nhất vào Quốc Hội, không phân chia các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, theo thuyết “Tam quyền phân lập.” Nhưng khác hơn ở chỗ phải có sự phân công, phân nhiệm giữa Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao để mỗi cơ quan thi hành có hiệu lực chức năng, quyền hạn của mình, với sự phối hợp và hiệp đồng chặt chẽ, tạo nên sức mạnh tổng hợp của quyền lực Nhà nước thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị, thực hiện quản lý Nhà nước bằng pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa là một trong những nội dung của công cuộc đổi mới của Đảng. Bộ máy Nhà nước nói chung và hệ thống hành chính cần được đổi mới một cách vững chắc có bước đi thích hợp với đặc điểm tình hình, điều kiện nước ta, phù hợp với cơ cấu kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế mới, kế thừa, phát huy kết quả và kinh nghiệm thực tế thu được trong việc xây dựng bộ máy Nhà nước mấy chục năm qua, đồng thời tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài.

Thứ ba, Hiến pháp phải thể chế hoá nền dân chủ XHCN, nhân dân làm chủ đất nước. Hiến pháp sửa đổi phải quy định rõ hơn và đầy đủ hơn các quyền và nghĩa vụ của công dân, các quyền cơ bản của con người được tôn trọng và bảo vệ bằng pháp luật.

Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân. Quyền và nghĩa vụ của công dân phải kết hợp hài hoà những yêu cầu của cuộc sống với tự do chân chính của cá nhân, bảo đảm lợi ích của Nhà nước, của tập thể, của cá nhân và thực tế có khả năng thực hiện được.

Đi đôi với mở rộng quyền tự do dân chủ phải tăng cường kỷ cương, kỷ luật, tránh tình trạng lợi dụng các quyền công dân để gây mất ổn định chính trị, làm thiệt hại đến lợi ích chung của Tổ quốc và của nhân dân.

Thứ tư, Hiến pháp sửa đổi khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng. Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước, xã hội. Vai trò và trách nhiệm đó do sứ mệnh lịch sử giao phó, nhân dân thừa nhận và cũng được Hiến pháp xác định.

Đảng lãnh đạo xã hội bằng Cương lĩnh, Chiến lược, các định hướng về chính sách, chủ trương lớn được thể chế hoá trong Hiến pháp và pháp luật, bằng công tác tuyên truyền, thuyết phục vận động tổ chức và bằng hành động gương mẫu của đảng viên; Đảng giới thiệu đảng viên ưu tú và công dân ngoài Đảng có đủ năng lực phẩm chất ứng cử vào các cơ quan lãnh đạo của Nhà nước.

Việc sửa đổi Hiến pháp năm 1980, thể hiện đúng tinh thần chỉ đạo của Đảng Cộng sản được diễn ra 3 giai đoạn; Giai đoạn đầu được tiến hành ngay sau năm 1986, tức là sau Đại hội Đảng Cộng sản lần thứ VI. Với mục đích mở cửa làm ăn và quan hệ ngoại giao với tất cả với các nước không phân biệt chế độ chính trị, Hiến pháp năm 1992 đã không chỉ rõ những địa chỉ thực dân, đế quốc và bành trướng như của Hiến pháp 1980. Giai đoạn thứ hai được tiếp hành tiếp theo bằng việc thay đổi những quy định của Hiến pháp 1980 và của những đạo luật tiếp theo thể hiện rõ lực cản của công cuộc cải tổ và đổi mới.

Giai đoạn thứ ba được tiến hành bằng việc sửa đổi một cách toàn diện toàn văn Hiến pháp 1980 bằng cách thành lập Ủy ban sửa đổi Hiến pháp do Chủ tịch Hội đồng Nhà nước Võ Chí Công đứng đầu.

Hiến pháp 1992, được Quốc Hội khoá VII thông qua ngày 15 tháng 4 năm 1992 gồm 12 chương 147 điều. Bốn chương đầu, Hiến pháp quy định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hoá, giáo dục khoa học và công nghệ, được gọi là những quy định chung, tạo nên cơ sở của việc xây dựng chính quyền trong một nhận thức mới về chủ nghĩa xã hội. Chương V quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chương VI đến chương X về bộ máy Nhà nước. Chương XI quy định biểu tượng Nhà nước: Quốc ca, quốc huy, quốc kỳ, quốc khánh. Chương XII về hiệu lực pháp lý của Hiến pháp. Hiến pháp 1992 đã thể chế hoá đường lối đổi mới toàn diện của Đảng, đổi mới chậm chắc về chính trị, mở rộng dân chủ nhân dân.

Về cơ cấu và số điều khoản của Hiến pháp 1992 không thay đổi so với của năm 1980, nhưng về mặt nội dung có rất nhiều thay đổi. Đó là những quy định thể hiện nhận thức mới của Việt Nam thời mở cửa đổi mới.

*Trước hết* đó là việc Hiến pháp thời mở cửa không quy định rõ bản chất chuyên chính vô sản của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bản chất đó được thể hiện qua quy định “nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân”.

Thứ hai là việc lần đầu tiên trong Hiến pháp Việt Nam thừa nhận những hạt nhân hợp lý của học thuyết phân chia quyền lực bằng cách phân công, phân nhiệm rạch ròi giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Thứ ba là từ bỏ những quy định thể hiện cơ chế tập trung, kế hoạch, bao cấp của những nhận thức cũ. Đó là việc tách chức năng nguyên thủ quốc gia và thường trực giữa hai kỳ họp Quốc hội của Hội đồng Nhà nước thành 2 chế định riêng rẽ là Chủ tịch nước cá nhân và Ủy ban Thường vụ Quốc Hội.

Thứ tư, mặc dù là đổi mới toàn diện, nhưng hiến pháp vẫn phải đảm sự ổn định chế độ chính trị. Đây là một đặc điểm đặc biệt của công cuộc đổi mới, mở cửa của nhà nước Việt Nam từ từ không đột biến, khác với sự đổi mới một cách đột ngột gây ra một hậu quả làm cho xã hội rối ren của các nhà nước của hệ thống xã hội chủ nghĩa Liên xô và Đông Âu cũ. Đó là một sự đổi mới chậm chắc về chính trị, mà nội dung biểu hiện của

chúng là: Chính thể Cộng hòa xã hội chủ nghĩa và vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản vẫn được giữ nguyên trong các quy định của Hiến pháp 1992 .

Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp đẩy mạnh công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, củng cố những thành tựu bước đầu trong công cuộc đổi mới kinh tế, chính trị, văn hoá, từ sau đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam, định rõ những nhiệm vụ cho những năm tới theo Cương lĩnh và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII.

Hiến pháp 1992 là bản Hiến pháp thứ tư của nước ta. Mỗi một bản Hiến pháp đánh dấu một thời kỳ hay một giai đoạn cách mạng, củng cố về mặt pháp lý những thắng lợi đã đạt được và bảo đảm phát huy những thắng lợi đó trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

Được ban hành trong tình hình thế giới đang có những biến động nhanh chóng, phức tạp, trước sự đổ vỡ của nhiều nước XHCN, trong điều kiện công cuộc đổi mới mặc dù đã dành được một số thắng lợi, nhưng còn rất nhiều khó khăn, Hiến pháp năm 1992 là biểu hiện sự đồng tâm, nhất trí cao độ của Đảng và nhân dân ta trong việc tiếp tục con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Hiến pháp năm 1992 là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất thể chế hoá đường lối, chủ trương Đại hội Đảng cộng sản Việt nam lần thứ VII vào cuộc sống.\*

---

\* Trong khi miền Bắc có Hiến pháp theo dạng của các nước xã hội chủ nghĩa, thì ở Miền Nam cũng có Hiến pháp. Như đã nêu, theo lệnh của đế quốc xâm lược, chính quyền Sài Gòn từ chối việc hiệp thương tổng tuyển cử theo quy định của Hiệp định Giơ-ne-vơ thành lập ra “Nhà nước Việt Nam cộng hoà”.

Ngày 20 tháng 10 năm 1956 “Quốc hội” Việt Nam Cộng hòa thông qua một bản Hiến pháp gọi là “Hiến pháp Việt Nam cộng hoà”. Bản Hiến pháp này được Ngô Đình Diệm, nhân danh tổng thống Việt Nam cộng hoà ban hành năm 1956. Theo bản Hiến pháp này, việc tổ chức quyền lực Nhà nước của chính quyền Việt Nam tập trung vào tay Tổng thống.

Quốc hội có quyền lập pháp, Tổng thống có quyền hành pháp, nhưng trên thực tế quyền hạn của Tổng thống là rất to lớn, lấn át hoàn toàn Quốc hội. Hơn nữa, theo quy định của Hiến pháp thì Tổng thống không những chỉ có quyền hành pháp, mà còn có cả quyền lập pháp.

Tổng thống có quyền bổ nhiệm và cách chức tất cả các quan chức dân sự và quân sự (Điều 37); Bổ nhiệm các sứ thần; Và tổng tư lệnh tối cao các lực lượng quân sự (Điều 37); Có quyền ân xá, ân giảm, hoán cải hình phạt, huyền án (Điều 37); Có quyền ân xá, ân giảm, hoán cải hình phạt, huyền án (Điều 37); Ký kết và phê chuẩn các điều ước và hiệp định quốc tế, thay mặt quốc gia trong việc giao tiếp với ngoại quốc (Điều 35); Tuyên chiến hoặc ký hoà ước với sự thoả thuận của một nửa tổng số đại biểu Quốc hội; Tức là, Tổng thống nắm trong tay quyền tối cao về hành chính quân sự và ngoại giao. Về tư pháp Tổng thống có quyền bổ nhiệm thẩm phán.

Về lập pháp, Tổng thống có quyền đình việc đưa các dự thảo luật cho Quốc hội xem xét. Giữa hai kỳ họp của Quốc hội, Tổng thống được quyền ban hành các sắc luật (Điều 41 và Điều 42). Tổng thống có quyền phủ quyết (VETO) các dự án luật đã được Quốc hội thông qua.

Qua một số những quy định nêu trên, có thể nói Hiến pháp Việt Nam cộng hoà là Hiến pháp độc tài của một chế độ phát xít. Hiến pháp đó tổ chức nền thống trị độc tài của chế độ Tổng thống. (Xem, Định Gia Trinh - Hiến pháp Mỹ Diệm, một công cụ nô dịch nhân dân miền Nam, NXB Sự thật H. 1959 trang 36).

Sau khi chế độ độc tài Ngô Đình Diệm bị đổ, ở miền Nam Việt Nam bản Hiến pháp 1967 đã được ban hành thay cho Hiến pháp 1956.

Khi Quốc hội lập hiến miền Nam Việt Nam thảo luận bản dự thảo Hiến pháp 1967, Ủy ban lãnh đạo quốc gia gửi thông điệp yêu cầu phải quy định ưu tiên cho cơ quan hành pháp, bằng cách ghi thêm vào Hiến pháp nguyên tắc thăng bằng giữa ba cơ quan công quyền: Lập pháp, hành pháp và tư pháp. Với lý do sự ưu tiên đó sẽ làm nảy sinh và dẫn đến thành nguy cơ lợi dụng quyền lực hành pháp độc tài như chế độ Ngô Đình Diệm, Quốc hội lập hiến đã không nhất trí với đề nghị trên.

Nhưng mặc dù vậy Hiến pháp 1967 của miền Nam Việt Nam vẫn tập trung quyền lực cho Tổng thống. Như quy định của Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa kỳ và của Hiến pháp Pháp - nền Cộng hoà thứ V 1958, trong Hiến pháp 1967 của Việt Nam Cộng hoà: Quyền hành pháp được quốc dân uỷ nhiệm cho Tổng thống, Tổng thống có Phó Tổng thống giúp việc, Tổng thống và Phó Tổng thống do dân trực tiếp bầu ra theo một liên danh. Nhưng khác với Hiến pháp 1956, trong bộ máy hành pháp còn có Thủ tướng, Tổng thống có trách nhiệm hoạch định chính sách quốc

## 6. Hiến pháp 1992 sửa đổi

Hiến pháp năm 1992 là một bản Hiến pháp thể hiện quan điểm, nhận thức mới của Đảng và Nhà nước Việt Nam trên con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội. Bản Hiến pháp này đã có tác dụng nhất định cho việc khắc phục được những sự khủng hoảng kinh tế và xã hội đã và đang xảy ra ở nước ta vào những năm đầu của thập kỷ 80 của thế kỷ 20: Sự khủng hoảng kinh tế và xã hội, không những được ngăn chặn, mà còn có chiều hướng tăng trưởng GDP.

Đánh giá ý nghĩa của Hiến pháp năm 1992, không ít người đã cho rằng:

*"Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh đất nước đang trong thời kỳ quá độ của sự chuyển đổi nền kinh tế từ cơ chế kế hoạch hoá, tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Việc ra đời của Hiến pháp năm 1992 là đáp ứng những đòi hỏi của thực tiễn đất nước trong thời kỳ chuyển đổi ở những năm 90 của thế kỷ XX mà chưa phải bối cảnh hiện nay "đẩy mạnh công nghiệp hoá và hiện đại hoá, phấn đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại".<sup>1</sup>*

Trải qua 10 năm thực hiện những điểm yếu có tác dụng cản trở, có tính chất vướng mắc công việc quản lý của nhà nước, của các hoạt động kinh tế hiện nay của Hiến pháp năm 1992 đã bộc lộ rõ nét, việc thực hiện những quy định này trở thành những lực cản cho thực tế phát triển của đất nước.

Tại Đại hội Đảng lần thứ IX, Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Khóa VIII đã xác định: "Khẩn trương nghiên cứu đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992, phù hợp với tình hình mới." Trọng tâm của việc sửa đổi lần này là các quy định về bộ máy Nhà nước. Các quy định về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước trong Hiến pháp năm 1992 chưa thể hiện được đầy đủ các chức năng, nhiệm vụ cần được được phát huy trong nền kinh tế thị trường với yêu cầu thúc đẩy đất nước theo hướng công nghiệp và hiện đại.

---

gia, còn Thủ tướng và nội các có trách nhiệm thực thi chính sách. Nếu cơ quan hành pháp tỏ ra kém hữu hiệu, Quốc hội sẽ chất vấn và cần thiết sẽ lật đổ nội các cùng Thủ tướng với đa số 2/3 tổng số dân biểu và nghị sĩ (Điều 42). Tổng thống có quyền bổ nhiệm Thủ tướng và theo đề nghị của Thủ tướng, Tổng thống bổ nhiệm các bộ trưởng. Những quy định trên hoàn toàn giống như những quy định của Hiến pháp Nhà nước 1958. Nhưng điểm khác nhau ở chỗ nhằm mục đích chống lại sự khủng hoảng của chế độ chính trị, người Pháp tăng cường quyền lực của Tổng thống, còn người Việt (miền Nam Việt Nam) với mục đích tránh sự độc tài của Tổng thống lại đặt ra một thiết chế Thủ tướng.

Quyền lập pháp được quốc dân uỷ nhiệm cho Quốc hội gồm hai viện: Hạ nghị viện và Thượng nghị viện (Điều 30). Hạ nghị viện có nhiệm kỳ 4 năm do cử tri toàn quốc bầu ra theo thể thức đơn danh có nhiệm vụ đại diện quyền lợi cho các địa phương. Thượng nghị sĩ có nhiệm kỳ 6 năm, bầu theo thể thức liên danh đa số, có nhiệm vụ đại diện quyền lợi của toàn quốc. Quốc hội có thẩm quyền biểu quyết các đạo luật phê chuẩn hiệp ước và hiệp định quốc tế, quyết định tuyên chiến và nghị hoà, tuyên bố tình trạng chiến tranh, kiểm soát việc thi hành chính sách quốc gia của Chính phủ (Điều 39).

Quyền tư pháp (xét xử) do Tối cao Pháp viện và các toà án khác đảm nhiệm. Chính quyền Nhà nước ở địa phương gồm có các hội đồng là cơ quan quyết định và có các cơ quan hành pháp là xã trưởng, tỉnh trưởng, thị trưởng và đô trưởng Sài gòn.

<sup>1</sup> Xem, Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp: Sửa đổi, bổ sung một số điều Hiến pháp năm 1992. Tháng 8 năm 2001 .tr. 21

Hơn nữa sau hơn 10 năm thực hiện công cuộc đổi mới nhận thức của Đảng và Nhà nước cũng như của nhân dân ta về vị trí vai trò của nhà nước trong điều kiện mới của nền kinh tế thị trường ngày càng hoàn thiện hơn cũng cần phải khẳng định trong đạo luật căn bản của quốc gia. Chẳng hạn như vấn đề chức năng, sứ mệnh, vai trò xã hội của Nhà nước được sinh ra không phải để làm thay xã hội, để quản lý xã hội, mà là để thực hiện dịch vụ công, hướng dân khơi nguồn cho tiềm năng của xã hội được bộc lộ được phát huy, tạo ra hành lang cho xã hội hoạt động và phát triển.<sup>1</sup>

*"Trong bối cảnh ngày nay, vấn đề cơ bản, quan trọng đầu tiên là cùng với việc tiếp tục khẳng định bản chất của nhà nước ta, cần làm rõ vấn đề vai trò, chức năng và sứ mệnh xã hội của Nhà nước trong điều kiện xây dựng nền kinh tế định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng một nhà nước pháp quyền, một nền dân chủ thực sự của dân, do dân và vì dân. Bộ máy Nhà nước phải là một thiết chế dân chủ và phục vụ cho mục tiêu thực hiện dân chủ; hoạt động có hiệu quả trên cơ sở thực hiện việc xã hội hoá rộng rãi. Nhà nước tạo ra môi trường, hành lang để xã hội làm những công việc của xã hội, còn Nhà nước tập trung thực hiện các chức năng cần có của mình. Nhà nước không nên và không thể bao biện và làm thay xã hội."<sup>2</sup>*

Điểm khác căn bản ở Hiến pháp sửa đổi là sự khẳng định việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Điều 2 - điều nói về bản chất Nhà nước Việt Nam, quy định:

*"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức."*

Nội dung cơ bản của việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 nằm ở chỗ tăng cường quyền lực cho Quốc hội, bằng cách cắt bỏ quyền phê chuẩn việc bổ nhiệm các chức danh bộ trưởng và tương đương của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; tăng cường trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội, bằng việc Quốc hội có quyền bãi miễn nhiệm các bộ trưởng cho đến cả Thủ tướng – người đứng đầu Chính phủ; tăng cường công việc buộc tội một cách chính xác, nhằm tránh các hiện tượng buộc tội oan sai của Viện kiểm sát, bằng cách bỏ chức năng kiểm sát chung, tập trung vào chức năng buộc tội của Viện Kiểm sát.

## **7. Tư tưởng xuyên suốt lịch sử lập hiến Việt Nam**

Qua bốn bản Hiến pháp nêu trên đều thể hiện rõ tư tưởng sau đây:

- Từ nhà nước đầu tiên với tên là Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa của Hiến pháp năm 1946 cho đến nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam luôn luôn là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân: Quyền lực nhà nước luôn luôn thuộc về nhân dân. Đó là một nhà nước dân chủ, mà không phải là một nhà nước quân chủ, độc tài và chuyên chế như những nhà nước của chế phong kiến, hoặc ở chế độ thuộc địa của đế quốc, thực dân trước đây.

- Xuất phát từ bài học giành độc lập đầy gian khổ và mất mát, các bản Hiến pháp của Nhà nước chúng ta đều khẳng định rõ: Nhà nước chúng ta là một Nhà nước độc lập, có

<sup>1</sup> Xem, Viện nghiên cứu Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp. Sửa đổi, bổ sung một số điều Hiến pháp 1992. Tháng 8 năm 2001, tr. 28.

<sup>2</sup> Xem, Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp. S đ d, tr.30.

chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời. Đối với Hiến pháp Việt Nam, vấn đề độc lập chủ quyền như là một vấn đề tiên quyết cho việc khẳng định quyền lực nhà nước Việt Nam thuộc về nhân dân Việt Nam.

Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ mọi mặt của nhân dân, nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và nhân dân. Xây dựng đất nước Việt Nam giàu đẹp, thực hiện công bằng xã hội, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc. Mọi quyền lực Nhà nước đều thuộc về tay nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước của mình một cách trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan đại diện do nhân dân trực tiếp bầu ra.

- Việc tổ chức quyền lực Nhà nước theo nguyên tắc tập quyền không phân chia theo quan điểm “Tam quyền phân lập” của các nhà nước tư bản. Quyền lực Nhà nước tập trung vào Quốc Hội nhưng vẫn có sự phân công, phân nhiệm rạch ròi giữa các cơ quan tạo thành hệ thống thống nhất các cơ quan Nhà nước.

- Việc tổ chức quyền lực Nhà nước luôn luôn đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản - Đảng của liên minh giai cấp công nhân, nông dân, trí thức, được tổ chức dựa trên nền tảng của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh.

- Càng ngày Hiến pháp Việt Nam càng thể hiện xu thế có tính quy luật, mở rộng quyền tự do, dân chủ của nhân dân Việt Nam.

- Hiến pháp Việt Nam của những năm trước đây và hiện nay đều là những hiến pháp của những thời kỳ quá độ, của một đất nước đang phát triển, nên các quy định của chúng chứa đựng nhiều tính định hướng cho tương lai, nhất là của Hiến pháp năm 1980, tính chương trình, tính định hướng chính trị là một trong những đặc trưng của chúng. Nhiều quy định còn thể hiện sự nhận thức không đầy đủ của chúng ta về chủ nghĩa xã hội.

## **II. HIẾN PHÁP VIỆT NAM – ĐẠO LUẬT CƠ BẢN CÓ HIỆU LỰC PHÁP LÝ TỐI CAO CỦA NHÀ NƯỚC VIỆT NAM**

Do vị trí đặc biệt quan trọng của Hiến pháp trong một hệ thống pháp luật, trong sinh hoạt Nhà nước và trong sinh hoạt của một xã hội nói chung, Hiến pháp được xem là luật cơ bản của Nhà nước. Người có công đề cập đến Hiến pháp như một đạo luật cơ bản là Lastxen. Trong một tác phẩm của mình, ông viết: “ Hiến pháp... phải trở thành không chỉ là một đạo luật, mà phải hơn là một đạo luật. Hiến pháp không phải là một đạo luật thông thường, như những đạo luật khác, mà là một đạo luật cơ bản của một nước”.

Khi nói đến Hiến pháp Việt Nam cũng như của các Nhà nước khác phải thấy được đặc tính đầu tiên của chúng là một đạo luật, tức là một văn bản pháp luật do cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất thông qua. Đây chính là dấu hiệu quan trọng bậc nhất làm Hiến pháp với tính cách là một văn bản Nhà nước khác với các loại văn bản khác.

Hiến pháp không phải là một loại văn bản Nhà nước mang tính cá biệt, chỉ được áp dụng một lần, mà nó là một văn bản pháp quy, tức là một văn bản Nhà nước, mà nội dung của nó chứa đựng qui phạm pháp luật. Tuy vậy, Hiến pháp không phải là một loại văn bản pháp luật thông thường, do một cơ quan Nhà nước bất kỳ ban hành mà do một cơ quan Nhà nước có vị trí đặc biệt thông qua. Ở Việt Nam chúng ta Quốc hội, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất có quyền thông qua Hiến pháp, tức là làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp.

Hiến pháp là một đạo luật cơ bản, khác với những đạo luật khác. Tính chất luật cơ bản và hiệu lực pháp tối cao của Hiến pháp Việt Nam thể hiện trên nhiều phương diện:

- Trước hết, Hiến pháp là một văn bản có hiệu lực cao nhất quy định việc tổ chức quyền lực Nhà nước, là hình thức pháp lý thể hiện một cách tập trung hệ tư tưởng của giai cấp lãnh đạo, ở từng giai đoạn phát triển, Hiến pháp là văn bản, là phương tiện pháp lý cao nhất thể hiện tư tưởng của Đảng Cộng sản Việt Nam dưới hình thức những quy phạm pháp luật.

- Xét về mặt nội dung, nếu các luật khác thường chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc một lĩnh vực nhất định của đời sống, chẳng hạn luật hôn nhân và gia đình, luật đất đai, luật lao động... thì đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp rất rộng, có tính chất bao quát tất cả các lĩnh vực của sinh hoạt xã hội: Chế độ chính trị; chế độ kinh tế; đường lối phát triển khoa học, kỹ thuật, văn hoá, giáo dục; đường lối quốc phòng toàn dân, bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa; cơ cấu tổ chức bộ máy Nhà nước; quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

- Các quy định của Hiến pháp là nguồn, là căn cứ cho tất cả các ngành luật thuộc hệ thống pháp luật Việt Nam.

Ở đây, cần chú ý đến các đặc tính của các quy phạm Hiến pháp: quy phạm tuyên ngôn - cương lĩnh, quy phạm điều chỉnh chung, quy phạm điều chỉnh trực tiếp. Trong đó loại quy phạm thứ nhất và loại quy phạm thứ hai, tuy tự chúng có sức chỉ đạo, định hướng, nhưng vẫn phải thông qua các quy phạm pháp luật của các ngành luật khác để chúng có thể phát huy đầy đủ hiệu lực.

- Các luật không những không được mâu thuẫn với Hiến pháp, mà còn phải hoàn toàn phù hợp với tinh thần và nội dung các quy định của Hiến pháp, khi có mâu thuẫn thì chỉ quy định của Hiến pháp mới có hiệu lực.

- Tất cả các văn bản pháp luật khác dưới luật cũng không được mâu thuẫn mà phải phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp, được ban hành trên cơ sở Hiến pháp và để thi hành Hiến pháp.

- Các điều ước quốc tế mà Nhà nước Việt Nam tham gia không được mâu thuẫn, đối lập với quy định của Hiến pháp. Khi có mâu thuẫn, đối lập thì cơ quan Nhà nước có thẩm quyền không tham gia ký kết, không phê chuẩn hoặc bảo lưu đối với từng điều riêng biệt.

- Các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải ban hành các văn bản pháp luật mà Hiến pháp đã quy định.

- Tất cả các cơ quan Nhà nước phải thực hiện chức năng của mình theo quy định của Hiến pháp, sử dụng đầy đủ các quyền hạn, làm tròn các nghĩa vụ, chức năng mà Hiến pháp quy định.

- Tuân theo Hiến pháp nghiêm chỉnh chấp hành các quy định của Hiến pháp là nghĩa vụ cao quý, thiêng liêng bậc nhất của mỗi công dân Việt Nam.

*Do nội dung, vị trí, vai trò đặc biệt của Hiến pháp, việc xây dựng, thông qua, ban hành, sửa đổi, thay đổi đều phải tuân theo một trình tự đặc biệt:*

*Thứ nhất*, chủ trương xây dựng Hiến pháp thường được biểu thị bằng một nghị quyết của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất - Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam.

*Thứ hai*, Việc xây dựng dự thảo Hiến pháp thường được tiến hành bằng một uỷ ban (ban) dự thảo Hiến pháp được chính quốc hội lập ra gồm hàng chục người là những nhân vật tiêu biểu, đại diện của các tầng lớp nhân dân.

*Thứ ba*, quá trình xây dựng dự thảo Hiến pháp là quá trình kết hợp hoạt động tích cực, liên tục của tổ chức dự thảo và sự tham gia đông đảo tự giác của nhiều tầng lớp nhân dân. Việc lấy ý kiến nhân dân thường được tiến hành rộng rãi có sự tham gia của hàng chục triệu người.

*Thứ tư*, việc thông qua Hiến pháp thường được tiến hành tại một kỳ họp đặc biệt của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất.

*Thứ năm*, sau khi được Quốc hội sơ bộ thông qua, bản hiến pháp được đưa ra toàn dân trưng cầu ý kiến.

*Thứ sáu*, việc sửa đổi Hiến pháp thường được thực hiện theo một trình tự đặc biệt được quy định tại Hiến pháp.

*Thứ bảy*, cả quá trình xây dựng, sửa đổi Hiến pháp được sự quan tâm và lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt nam. Thông thường, Bộ chính trị, Ban chấp hành trung ương Đảng chỉ đạo trực tiếp công việc xây dựng Hiến pháp và trước khi trình Quốc hội chính thức thông qua bản dự thảo Hiến pháp thường được một hội nghị trung ương chính thức cho ý kiến.

Đối tượng điều chỉnh của luật Hiến pháp Việt nam cũng giống như đối tượng điều chỉnh chung của luật Hiến pháp các nhà nước khác. Trước hết là việc tổ chức quyền lực Nhà nước thông qua việc quy định cách thức tổ chức, hoạt động của các cơ quan Nhà nước Trung ương, nguồn gốc của quyền lực Nhà nước, mức độ tham gia của nhân dân vào công việc tổ chức Nhà nước, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Bên cạnh đối tượng điều chỉnh chung này, Hiến pháp Việt nam có những đối tượng điều chỉnh riêng, có tính cách đặc biệt thể hiện Hiến pháp của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, Hiến pháp của một kiểu Nhà nước mới thể hiện ý chí của đa số nhân dân - Không như trước đây của Nhà nước thể hiện ý chí của giai cấp thống trị thiểu số. Vì vậy, trong các bản Hiến pháp của Nhà nước ta có rất nhiều quy định, mà chúng không thể có được trong Hiến pháp của các nước tư bản. Ví dụ, như quy định ở chương I và chương II về chế độ chính trị và chế độ kinh tế.

Là một loại Hiến pháp trong hệ thống các Hiến pháp thành văn, nên Hiến pháp Việt Nam thuộc loại về nguyên tắc rất khó thay đổi.(Hiến pháp cứng). Sự khó thay đổi này thể hiện tính pháp lý tối cao của Hiến pháp so với các đạo luật thường khác. Đồng thời đây cũng là cơ sở cho việc đảm bảo ổn định chế độ Nhà nước. Nói như vậy không có nghĩa Hiến pháp Việt Nam là bất biến không thay đổi. Lịch sử lập hiến Việt nam như đã phân tích đã có 4 lần thay đổi lớn. Mỗi lần thay đổi là những điểm mốc đánh dấu bước chuyển mình của Nhà nước ta.

Chính việc mở rộng đối tượng điều chỉnh làm cho đối tượng điều chỉnh của luật Hiến pháp vượt ra khuôn khổ hạn hẹp của tuyên ngôn về quyền lực Nhà nước, thành tuyên ngôn của cả xã hội, nên Hiến pháp XHCN được nhiều người gọi là Hiến pháp xã hội. Đây cũng là đặc điểm chung của Hiến pháp các nước XHCN và của các nước chậm phát triển.

Tính tối cao của Hiến pháp các nước tư bản thường được bảo đảm bằng chế định kiểm hiến, do Ủy ban Hiến pháp (Toà án Hiến pháp) hay do toà án tối cao đảm nhiệm. Khi có những hành vi vi phạm Hiến pháp thường là của cơ quan lập pháp ban hành những đạo luật vi phạm Hiến pháp, thì các cơ quan nói trên có trách nhiệm đình chỉ, bãi bỏ việc áp dụng các đạo luật vi hiến. Nhà nước Việt nam không quy định việc thành lập các cơ quan bãi hiến như nêu trên. Nhưng, sự giám sát sự tuân thủ Hiến pháp, được Hiến pháp Nhà nước Việt Nam rất coi trọng. Các cơ quan Nhà nước cấp trên đều có trách nhiệm theo sự tuân thủ Hiến pháp của các cơ quan Nhà nước trực thuộc. Và cuối cùng cơ quan có quyền giám sát việc tuân thủ Hiến pháp được Hiến pháp giao cho Quốc hội. Với



tư cách là cơ quan quyền lực Nhà nước tối cao, Quốc hội có quyền sửa đổi mọi quyết định của các cơ quan nhà nước, kể cả của chính mình, khi chúng vi phạm Hiến pháp.

Những điều phân tích trên cũng có những trường hợp cụ thể phải loại trừ, nhất là trong giai đoạn chuyển đổi như của Việt Nam từ giai đoạn của nền kinh tế tập trung sang một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vào những năm 80 của thời kỳ đổi mới, mặc dù theo quy định của Hiến pháp đang hiện hành không có loại hình sở hữu tư nhân, nhưng với sự quyết tâm đổi mới của Đảng và Nhân dân, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam vẫn thông qua Luật Công ty, cho phép loại hình sở hữu này tồn tại và phát triển.

Việc Điều 2 Nghị quyết Sửa đổi một số điều Hiến pháp 1992, năm 2001 quy định rõ nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân là cho sự thi hành Hiến pháp càng là một đòi hỏi cấp thiết hơn so với trước đây. Vì một trong những đòi hỏi của nhà nước pháp quyền là các chủ thể trong xã hội kể cả các cơ quan nhà nước phải tuân thủ việc thực hiện các quy định của hiến pháp.

### **Câu hỏi**

1. Hoàn cảnh ra đời và nội dung của Hiến pháp 1946
2. Hoàn cảnh ra đời và nội dung của Hiến pháp 1959
3. Hoàn cảnh ra đời và nội dung của Hiến pháp 1980
4. Hoàn cảnh ra đời và nội dung của Hiến pháp 1992
5. Hoàn cảnh ra đời và nội dung sửa đổi của Hiến pháp 1992 của năm 2001
6. Hiệu lực pháp lý của Hiến pháp Việt Nam

## CHƯƠNG V. HÌNH THỨC NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

### I. HÌNH THỨC NHÀ NƯỚC VÀ VẤN ĐỀ QUY ĐỊNH HÌNH THỨC NHÀ NƯỚC TRONG CÁC HIẾN PHÁP

Như trên chúng ta đã nhận rõ Hiến pháp có đối tượng điều chỉnh quan trọng là chế độ nhà nước dân chủ hay còn được gọi là chế độ chính trị dân chủ, chế độ nhà nước mà ở đó quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Chế độ nhà nước thuộc về nhân dân không phải mãi đến việc xây dựng chủ nghĩa xã hội của các Đảng Cộng sản của chủ nghĩa Mác – Lênin mới được hình thành, mà nó đã được mới được tuyên bố ngay từ khi cách mạng tư sản của các nhà nước tư sản. Nhưng thuật ngữ “nhân dân” được hiểu một cách đầy đủ hơn và hoàn thiện hơn. Nếu như ở cách mạng tư sản và của nhà nước tư sản khái niệm đó chỉ được dùng lại ở những người đàn ông da trắng có tài sản, thì của cách mạng xã hội chủ nghĩa, và của nhà nước xã hội chủ nghĩa bao gồm tất cả mọi người dân không phân biệt dòng giống, tài sản, giới tính. Theo cách gọi của Chủ tịch Hồ Chí Minh, cách mạng xã hội của nghĩa là những cuộc cách mạng triệt để hơn, mà không là những cuộc cách mạng nửa vời như của cách mạng tư bản chủ nghĩa.<sup>1</sup>

Chế độ nhà nước được hình thành bao gồm nhiều hoạt động của các cơ quan cấu thành nhà nước. Các cơ quan nhà nước này trong chế độ dân chủ khác với của chế độ quân chủ phải hoạt động theo những quy định của hiến pháp. Những quy định này được các Hiến pháp sắp xếp lại với nhau theo một khuôn mẫu nhất định tạo nên hình thức nhất định nào đó của nhà nước. Đó là các hình thức nhà nước.

Như vậy, hình thức nhà nước như là đối tượng điều chỉnh quan trọng bậc nhất của mỗi một bản hiến pháp. Hình thức nhà nước là thuật ngữ chuyên ngành luật hiến pháp nhằm khái quát hoá mô hình nhà nước thông qua những đặc điểm thể hiện nội dung bên trong của cơ cấu tổ chức và mối quan hệ các tổ chức cấu thành nhà nước.

Trong Lý luận chung về Nhà nước, hình thức nhà nước thường được phân tích thành ba dạng: Hình thức chính thể, chế độ chính trị và hình thức cơ cấu lãnh thổ. Nhưng ở một chừng mức nhất định nào đó thì hình thức chính thể cũng bao gồm nhiều dấu hiệu của chế độ chính trị. Vì vậy trong khoa học luật hiến pháp hình thức nhà nước thường chỉ được phân tích dưới hai dạng cơ bản là hình thức chính thể và hình thức nhà nước cấu trúc lãnh thổ. Sở dĩ có hiện tượng này vì chế độ chính trị của các nhà nước có hiến pháp chỉ có thể là những nhà nước dân chủ, chế độ chính trị dân chủ, mà không thể là một nhà nước độc tài, nhà nước chuyên chế.

Hình thức nhà nước là một vấn đề quan trọng của việc tổ chức nhà nước. Việc cơ cấu tổ chức các cơ quan nhà nước, quyền, nghĩa vụ của từng cơ quan, mối quan hệ giữa chúng với nhau, nguồn gốc quyền lực nhà nước đều phụ thuộc vào vấn đề chính thể và cơ cấu lãnh thổ nhà nước. Ngược lại, chính vấn đề chính thể, cơ cấu lãnh thổ nhà nước lại có tác động đến cơ cấu, quyền hạn và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau.

---

<sup>1</sup> Xem, Hồ Chí Minh: Toàn tập, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội 1995, t. 3 tr. 1  
<http://www.ebook.edu.vn>

Với tầm quan trọng như vậy, cho nên chính thể cũng như cơ cấu lãnh thổ nhà nước bao giờ cũng được quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất của nhà nước, đó là hiến pháp. Hiến pháp có thể dành một chương riêng nói về chính thể, cũng như cơ cấu lãnh thổ nhà nước. Hoặc có thể trong hiến pháp không có chương riêng, nhưng qua các quy định của hiến pháp đã toát nên cho chúng ta vấn đề chính thể và cơ cấu lãnh thổ của nhà nước. Vì vậy, vấn đề chính thể, và cơ cấu lãnh thổ nhà nước là vấn đề thuộc nội dung cơ bản của hiến pháp thực định.

Bản chất của hình thức nhà nước là cách thức tổ chức quyền lực nhà nước. Từ trước đến nay chúng ta thường xem xét hình thức trên hai phương diện là hình thức chính thể và hình thức cấu trúc lãnh thổ. Tuy nhiên cách thức tổ chức quyền lực nhà nước rất phức tạp. Nếu chỉ dừng lại ở hình thể và chính thể nhà nước thì thiết nghĩ khó có thể xem xét một cách toàn diện hình thức tổ chức nhà nước. Chẳng hạn như hai cách tiếp cận truyền thống không thấy được tương quan giữa con người và định chế, tương quan giữa quyền lực và luật pháp. Dưới góc độ nghiên cứu luật hiến pháp, hình thức nhà nước còn được nhìn trên phương diện tương quan giữa quyền lực và pháp luật. Góc nhìn này biểu hiện ở vấn đề Nhà nước pháp quyền. Cũng như hình thức chính thể và hình thức cấu trúc lãnh thổ, nhà nước pháp quyền được điều chỉnh trong Hiến pháp. Do đó, đây là một đối tượng nghiên cứu của luật hiến pháp.

## II. HÌNH THỨC CHÍNH THỂ NHÀ NƯỚC

### 1. Lý thuyết tổng quát về chính thể

Chính thể là một vấn đề quan trọng bậc nhất của mỗi một hiến văn. Điều này có nghĩa là Hiến pháp có nhiệm vụ phải quy định chính thể của Nhà nước mình. Chính thể là hình thức tổ chức Nhà nước do Hiến pháp định ra thông qua việc quy định của Hiến pháp về cách thức thành lập các cơ quan Nhà nước ở trung ương và quan hệ giữa chúng với nhau, và mức độ tham gia của nhân dân vào việc tổ chức quyền lực Nhà nước.

Trong khoa học pháp lý cũng như các khoa học xã hội khác nhiều khi khái niệm “bản chất nhà nước”, “nguồn gốc nhà nước” rất gần với khái niệm “chính thể”. Vì các thuật ngữ này đều được dùng để trả lời cho câu hỏi: Nhà nước là của ai? Mục đích của nhà nước là gì?

Khi xác định chính thể, trước hết người ta thường dựa vào cách thức thành lập ra nguyên thủ quốc gia và nhiệm vụ quyền hạn của nguyên thủ quốc gia. Sau đây đến cách thức tổ chức và mối quan hệ các cơ quan Nhà nước khác, mà chủ yếu là của các cơ quan lập pháp và hành pháp. Mức độ tham gia của người dân vào việc tổ chức quyền lực nhà nước cũng là một yếu tố quan trọng trong việc xác định chính thể.

Trong lịch sử phát triển của việc tổ chức quyền lực Nhà nước, có hai hình thức cơ bản xác định chính thể của Nhà nước dựa trên cách thức thành lập nên chức vị nguyên thủ quốc gia - người đứng đầu Nhà nước. Đó là chính thể quân chủ và chính thể cộng hoà.<sup>1</sup> Nếu như trong chính thể quân chủ, nguyên thủ quốc gia được thành lập bằng con đường truyền ngôi thế tập (thường được gọi là Vua, Nư Hoàng, Thiên Hoàng...), thì trong chính thể cộng hoà nguyên thủ quốc gia được thành lập bằng con đường bầu cử mà ra, có thể do dân hoặc cơ quan đại diện của dân bầu ra, và thường được gọi là Tổng thống, Chủ tịch nước...

<sup>1</sup> Những nghiên cứu về chính thể còn nói đến một loại hình gọi là chính thể quả đầu, nơi quyền lực không thuộc về một người và cũng không thuộc về đa số mà thuộc về một thiểu số.

Chính thể quân chủ là mô hình tổ chức Nhà nước tiêu biểu của xã hội phong kiến. Nhà vua, người đứng đầu Nhà nước không do bầu cử mà do thế tập, truyền ngôi. Các thần dân, những thành viên sống trong lãnh thổ quốc gia đó, là những người không có quyền tham gia vào các công việc Nhà nước.

Thuật ngữ “quân chủ” có nguồn gốc Hy Lạp là “Monosarchy” được ghép từ hai từ “Monos” có nghĩa là một, và “archy” có nghĩa là chính quyền. Tức là chính quyền nằm trong tay một người. Đây là mô hình phổ quát của chế độ chính trị phong kiến, và trước đó là của chế độ chiếm hữu nô lệ. Mô hình chính quyền nhà nước này không được quy định văn bản, mà sau này được gọi là hiến pháp.

Mô hình quân chủ thường được tổ chức thành quân chủ tuyệt đối của Nhà nước hoàn toàn theo chế độ phong kiến. Quân chủ hạn chế là mô hình tiến bộ hơn: quyền lực thần bí, truyền ngôi của nhà Vua bị hạn chế, nhường quyền lực cho các thiết chế khác của Nhà nước (Quốc hội, Nghị viện, Chính phủ). Hiến pháp là văn bản thể hiện sự hạn chế này. Vì vậy, mô hình quân chủ hạn chế còn được gọi là quân chủ lập hiến. Một trong mô hình phổ biến hiện nay của quân chủ lập hiến là quân chủ đại nghị (Anh, Nhật...).

Thuật ngữ “cộng hoà” có gốc là “Respublica est res populi” có nghĩa Nhà nước là công việc của nhân dân. Mô hình tổ chức Nhà nước này cũng có từ thời cổ của La Mã - Hy Lạp. Nhưng sang đến chế độ chính trị phong kiến nó bị loại dần, mãi đến chế độ chính trị tư bản mới được trở thành mô hình phổ biến.

Chế độ chính trị cộng hoà còn được gọi là chế độ chính trị dân chủ. Dân chủ cũng là thuật ngữ có nguồn gốc từ cổ Hy Lạp, “Democrat” có nghĩa là quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân. Khái niệm Nhà nước thuộc về nhân dân trong luật Hiến pháp còn được sử dụng đồng nghĩa với khái niệm quyền lực nhân dân. Thuật ngữ “dân chủ” có nguồn gốc từ thời cổ Hy Lạp - democratie. Nó được ghép từ hai chữ “**Demos**” có nghĩa là nhân dân và “**Kratos**” có nghĩa là chính quyền. “Dân chủ” có nghĩa là quyền lực thuộc về nhân dân. Như vậy ngay từ khi mới ra đời dân chủ có nghĩa là chính quyền thuộc về nhân dân.

Chính thể cộng hoà là mô hình tổ chức quyền lực Nhà nước xã hội tư bản chủ nghĩa, xã hội mà ở đó nguyên thủ quốc gia do bầu cử mà ra - nhân dân ít nhiều có quyền lợi, và được tham gia vào công cuộc quản lý Nhà nước (công việc chính trị). Các nhà nước quân chủ chuyên chế không thể có quyền lực nhân dân. Ở các nhà nước đó quyền lực nằm trong tay Hoàng đế, người được coi là thay trời, thay chúa trị vì nhân dân. Khi cách mạng dân chủ tư sản ra đời, giai cấp tư sản đã thay thế chính thể quân chủ bằng chính thể cộng hoà và để chống lại chế độ quân chủ chuyên chế, chế độ phong kiến cổ hủ. Bằng các Hiến pháp của mình giai cấp tư sản đã ghi nhận quyền lực của nhân dân, chủ quyền của nhân dân. Việc quy định quyền lực nhân dân của Nhà nước đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của tư tưởng dân chủ của nhân loại.

Trong chính thể cộng hoà, nguyên thủ quốc gia do bầu cử mà ra. Trong cách thức tổ chức Nhà nước này, nhân dân ở mức độ khác nhau là chủ thể được quyền tham gia vào các công việc Nhà nước, được Hiến pháp tuyên bố quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân.

Mô hình tổ chức quyền lực của chế độ dân chủ, hay có thể còn được gọi là cộng hòa rất phức tạp hơn so với chế độ chính trị quân chủ. Sự phức tạp do quyền lực nhà nước do nhiều người thực hiện gây nên. Chính vì phải đảm bảo nguyên tắc quyền lực nhà nước luôn luôn thuộc về nhân dân nên phải có văn bản quy định. Đó là Hiến pháp. Nên không có một nhà nước nào được gọi là dân chủ hay cộng hòa mà lại không có hiến pháp. Mô thức tổ chức Nhà nước theo chính thể cộng hoà thường chia làm hai loại: Cộng hoà đại nghị và Cộng hoà tổng thống.

Phân tích dấu hiệu chính thể cộng hoà đại nghị, một số nhà luật học cho rằng, chính thể cộng hoà đại nghị là chính thể được tổ chức ở những nhà nước có nguyên thủ quốc gia do nghị viện bầu ra, chính phủ do thủ tướng đứng đầu không chịu trách nhiệm trước nguyên thủ quốc gia, mà chịu trách nhiệm trước nghị viện.<sup>(1)</sup> Bên cạnh việc đồng ý với những dấu hiệu trên, có tác giả còn cho rằng, một số dấu hiệu không thể thiếu được của chính thể này, đó là việc tuyen bố nguyên tắc quyền lực tối cao của nghị viện thành chế độ đại nghị; có chức danh thủ tướng và sự tham gia một cách hình thức của nguyên thủ quốc gia vào việc thành lập chính phủ; nguyên thủ quốc gia được hiến pháp quy định rất nhiều quyền hạn, nhưng trên thực tế không trực tiếp tham gia vào việc giải quyết các công việc của nhà nước.<sup>(2)</sup> Đa số các chính thể cộng hoà ở Châu Âu là cộng hoà đại nghị.

Tổng thống cộng hoà là một loại mô hình chính thể Nhà nước phổ biến thứ hai, mà ở đó hành pháp và lập pháp không chịu trách nhiệm lẫn nhau. Lập pháp cũng do dân bầu và hành pháp cũng do dân bầu. Với cách thức tổ chức này, Nguyên thủ quốc gia không những là người đứng đầu Nhà nước mà còn đứng đầu hành pháp. Trên thực tế quyền lực của tổng thống (Nguyên thủ quốc gia) hầu như một ông Vua, nhưng không do thế tập truyền ngôi mà do bầu cử. Chính thể của Mỹ là điển hình cho loại hình chính thể này.

Ngoài ra, có một mô hình chính thể kết hợp những đặc điểm của cộng hoà tổng thống và cộng hoà đại nghị, được gọi là cộng hoà lưỡng tính. Chính thể này có những đặc điểm như: tổng thống do dân bầu (trực tiếp hoặc gián tiếp); Tổng thống vừa là nguyên thủ quốc gia vừa là người lãnh đạo nội các; Nội các do Thủ tướng đứng đầu, do nghị viện thành lập, vừa chịu trách nhiệm trước nghị viện vừa chịu trách nhiệm trước Tổng thống; tổng thống có quyền giải tán nghị viện... Chính thể ở Pháp, và Nga là điển hình cho loại hình cộng hoà lưỡng tính.

Trong tất cả các hình thức tổ chức Nhà nước nêu trên thì cộng hoà đại nghị là dân chủ hơn cả. Vì vậy với tư cách là Nhà nước tiên tiến hơn, việc tổ chức Nhà nước xã hội chủ nghĩa theo một loại hình của kiểu Nhà nước xã hội chủ nghĩa, mang nhiều dấu ấn dân chủ của cộng hoà đại nghị. Nhưng việc tổ chức ấy vẫn có những đặc điểm riêng thể hiện việc tiếp thụ có chọn lọc những dấu hiệu tiên bộ của những Nhà nước cộng hoà kể cả cộng hoà tổng thống.

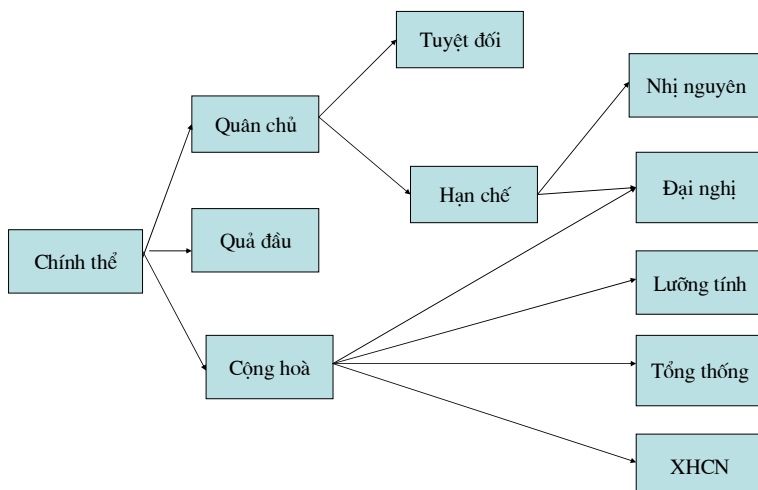
Chính thể cộng hoà xã hội chủ nghĩa, xét tổng quát, có đặc điểm là: Quốc Hội cơ quan do nhân dân trực tiếp ( hoặc gián tiếp) bầu ra, có nhiều quyền lực - quyền định ra các khuôn mẫu cho mọi hành vi quản lý nhà nước, hành vi hoạt động khác của xã hội và của công dân thông qua chức năng lập pháp, và có quyền giám sát việc hoạt động của mọi cơ quan Nhà nước. Chính phủ là cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước, được thành lập dựa trên cơ sở của lập pháp (tức là do lập pháp thành lập ra) và phải chịu trách nhiệm trước lập pháp (Quốc Hội).

### ***Sơ đồ Chính thể nhà nước:***

---

<sup>(1)</sup> Xem: Luật nhà nước các nước tư sản (B.X.Krurlov chủ biên), Matxkva, 1962 tr 48 (tiếng Nga).

<sup>(2)</sup> Xem Luật nhà nước các nước ngoài Matxkva 1976, tr 129 (tiếng Nga).



## 2. Chính thể Việt Nam qua các bản Hiến pháp trong lịch sử.

Lịch sử Nhà nước Việt Nam có chiều dài hơn mấy nghìn năm kể từ khi có Nhà nước; về cơ bản nhân dân chúng ta sống dưới chế độ chính trị quân chủ phong kiến với hơn 1000 năm lệ thuộc phong kiến phương bắc (Trung Quốc) và sau đây 100 năm dưới chế độ thực dân phong kiến cũng không kém phần chuyên chế. Mãi đến Cách mạng tháng Tám thành công dưới sự lãnh đạo của Đảng; Hồ Chủ tịch, nhân dân ta mới được sống dưới chế độ cộng hoà.

Do điều kiện lịch sử của Nhà nước ta với hơn một nghìn năm Bắc thuộc, gần một trăm năm nằm dưới ách thống trị của thực dân Pháp, rồi gần một thế kỷ dưới gót giày của đế quốc Mỹ, việc tổ chức Nhà nước ta phải gắn liền với mục đích xây dựng chủ nghĩa xã hội. Và cũng chỉ dưới ánh sáng của chủ nghĩa Mác - Lênin và việc xây dựng chủ nghĩa xã hội, đất nước chúng ta mới có cơ sở chấm dứt hoàn toàn chế độ lệ thuộc trước đây. Vì vậy, việc tổ chức Nhà nước ta luôn luôn gắn liền với mục đích xây dựng chủ nghĩa xã hội, với chính thể Cộng hoà xã hội chủ nghĩa.

Kể từ khi có Nhà nước Việt Nam mới, từ Cách mạng tháng Tám năm 1945, Nhà nước Việt Nam luôn luôn thể hiện bản chất giai cấp vì nhân dân lao động của mình. Bản chất của quyền lực Nhà nước của dân, do dân và vì dân, luôn được quy định thành văn trong các Hiến pháp. Bản chất này luôn được quy định trang trọng trong những điều đầu tiên của mỗi một bản hiến văn, và trở thành một trong tiêu chí cơ bản để khẳng định chính thể cộng hoà của mình.

Điều 1 Hiến pháp năm 1946 quy định; “Nước Việt Nam là Nước dân chủ cộng hoà”.

Từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ngày 2/9/1945 cho đến ngày nay quyền lực nhân dân bao giờ cũng là nguyên tắc quan trọng nhất trong việc xây dựng chế độ chính trị của Nhà nước ta. Quyền lực của nhân dân đó là bản chất của Nhà nước dân chủ nói chung và của Nhà nước ta nói riêng. Trong lịch sử lập hiến Việt Nam nguyên tắc quyền lực nhân dân bao giờ cũng được trang trọng ghi ở trang đầu của hiến pháp. Điều 1 Hiến pháp 1946 ghi:

*“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”.*

Theo định nghĩa của Hồ Chủ tịch, chính chế độ Dân chủ cộng hòa là chế độ Dân chủ nhân dân<sup>1</sup>. Theo, Từ điển Bách khoa Việt nam:

*“Chế độ dân chủ nhân dân là chế độ chính trị xã hội xuất hiện từ những năm 40 của thế kỷ 20 ở những nước xã hội chủ nghĩa hoặc ở những nước có khunh hương xã hội chủ nghĩa, kết quả của đấu tranh giải phóng dân tộc chống chủ nghĩa đế quốc và xóa bỏ áp bức bóc lột của thực dân, địa chủ phong kiến, dựa trên cơ sở liên minh công – nông – trí thức.*

Đây là hình thức tổ chức liên minh giai cấp giữa giai cấp công nhân với các tầng lớp xã hội rộng rãi bao gồm nhiều tổ chức chính trị - xã hội, trên cơ sở cương lĩnh chung dưới sự lãnh đạo đảng của giai cấp công nhân, đấu tranh chôn chủ nghĩa đế quốc, chống chế độ phong kiến, thực hiện dân chủ. Chế độ dân chủ nhân dân đảm bảo cho đông đảo nhân dân tham gia quản lý nhà nước, bảo đảm sự lãnh đạo của đảng vô sản và thực hiện nguyên tắc tập trung – dân chủ trong quản lý nhà nước... Thiết lập chế độ dân chủ nhân dân có nghĩa là lật đổ ách thống trị của tư bản đế quốc và địa chủ phong kiến, chính quyền về tay nhân dân do giai cấp công nhân lãnh đạo.

### **Cơ sở xã hội của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam**

Trong lý luận của chủ nghĩa xã hội khoa học có một thuật ngữ rất gần với bản chất và chính thể của nhà nước là cơ sở xã hội của Nhà nước. Cơ sở xã hội của nhà nước chính trong ngành khoa học này được hiểu là cơ sở giai cấp của nhà nước, bản chất giai cấp nhà nước. Nhà nước được hình thành được phát triển dựa trên cơ sở của giai cấp nào. Cơ sở xã hội của Nhà nước phụ thuộc vào cơ cấu xã hội. Nhà nước dựa vào giai cấp nào để tồn tại và phát triển. Vì lẽ đó, chế độ Nhà nước gắn liền cơ sở xã hội của Nhà nước. Cơ sở xã hội nhà nước được hiểu là cơ sở giai cấp của nhà nước, hoặc liên minh giai cấp của nhà nước. Tính giai cấp của nhà nước và liên minh của các giai cấp có thể được thay đổi theo quá trình phát triển của xã hội và Nhà nước. Nhưng ở mọi nhà nước dân chủ, tức là nhà nước có hiến pháp thành văn hiện đại đều được quy định trong hiến pháp thành văn của mình là nhà nước của nhân dân. Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tức là kể từ khi có nhà nước dân chủ tư sản. Nhưng khái niệm nhân dân của chế độ dân chủ tư sản không hoàn toàn giống như của chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa. Khái niệm “dân” của chế độ dân chủ tư sản thuở ban đầu như của Tuyên ngôn độc lập nước Mỹ năm 1787 chỉ bao gồm những người đàn ông da trắng, mãi đến gần 200 năm sau mới có thêm những người đàn bà ở trong khái niệm này.<sup>2</sup>

Nhưng với nhà nước kiểu mới của Việt Nam thì lại khác. Ngay từ những năm đầu của chính quyền nhân dân cơ sở xã hội của Nhà nước lúc bấy giờ đã bao gồm toàn thể nhân dân Việt nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo (Điều 1 Hiến pháp 1946). Khi bước vào xây dựng xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc, Nhà nước của ta là Nhà nước dân chủ nhân dân làm nhiệm vụ lịch sử của chuyên chính vô sản có cơ sở xã hội (nền tảng) là liên minh công nông, do giai cấp công nhân lãnh đạo (Lời nói đầu Hiến pháp 1959). Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Nhà nước chuyên chính vô sản tuyên bố người có chủ quyền Nhà nước là nhân dân lao động bao gồm giai cấp công nhân, giai cấp nông dân tập thể, tầng lớp trí thức xã hội chủ nghĩa và những người lao động khác. Còn cơ sở xã hội của nó (nòng cốt) là liên minh công nông, do giai cấp công nhân lãnh đạo (Điều 3 Hiến pháp 1980). Đó là nhà nước của chính thể

<sup>1</sup> Xem, Hồ Chí Minh: Toàn tập, t. 8, NXB Sự Thật, Hà Nội 1989, tr. 549

<sup>2</sup> Xem, Tu chính án thứ 19 năm 1920 của Hiến pháp Mỹ.

cộng hòa của tất cả mọi người dân lao động. Mọi người dân đều có quyền tham gia vào việc tổ chức hoạt động của chính quyền nhà nước bằng nhiều hình thức khác nhau.

Trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội được thông qua tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng Cộng sản Việt nam (6/1991) đề ra việc lấy liên minh giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng cộng sản lãnh đạo. Hiến pháp 1992 tuyên bố: "Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức" (Điều 2).

Giai cấp công nhân ở nước ta tuy còn chiếm tỷ lệ rất nhỏ (khoảng 15%) song do tính tổ chức kỷ luật cao, tính cách mạng triệt để, tính tập thể cao nên chiếm được địa vị chủ chốt trong xã hội là giai cấp lãnh đạo xã hội. Các giai cấp khác ủng hộ và đi theo lập trường của giai cấp công nhân. Với nền công nghiệp ngày càng phát triển thì số lượng công nhân ngày càng tăng vị trí lãnh đạo của nó ngày càng được củng cố. Nó còn được củng cố bởi sự phát triển văn hoá, trình độ giáo dục và tính tích cực chính trị trong giai cấp công nhân ngày càng được tăng cường.

Giai cấp nông dân chiếm hơn 80% dân số. Do kết quả của công cuộc hợp tác hoá nên hầu hết nông dân đã đi vào con đường làm ăn tập thể. Liên minh công nông được thắt chặt. Giai cấp nông dân ngày càng gần gũi với giai cấp công nhân.

Mặc dù hiện nay, ở nông thôn đang diễn ra những thay đổi. Sự phân hoá nghề nghiệp, giàu nghèo đang diễn ra rõ nét: có nông dân tập thể - hộ nhận khoán, nông dân cá thể chủ trang trại, chủ kinh doanh đầu thầu. Tuy vậy những nhóm người này tìm thấy lợi ích của mình trong chính sách đổi mới do Đảng của giai cấp công nhân khởi xướng và vẫn sát cánh với giai cấp công nhân hăng hái xây dựng chủ nghĩa xã hội. Sự phát triển sức sản xuất trong nông nghiệp đặc biệt là quá trình điện khí hoá, công nghiệp hoá, nông nghiệp đang triển khai mạnh mẽ, đang làm thay đổi rõ rệt hình ảnh xã hội của nông thôn. Tất cả những cái đó củng cố cho mối liên minh công nông thêm bền vững.

Tầng lớp trí thức có vai trò ngày càng quan trọng. Trong xã hội ta tầng lớp trí thức sinh ra từ nhân dân lao động, hoàn toàn đứng trên lập trường của giai cấp công nhân. Trong các cuộc cách mạng trước đây vai trò của giới trí thức được khẳng định và ngày càng được tăng cường trong giai đoạn xây dựng xã hội chủ nghĩa hiện nay. Đặc biệt, trong điều kiện cách mạng khoa học và công nghệ hiện đại ngày càng có tác động mạnh mẽ và toàn diện đến đời sống của dân tộc, đến quá trình cách mạng cải biến xã hội thì chỉ liên minh công nông là chưa đủ. Giai cấp công nhân nếu không có đội ngũ trí thức của mình và nếu bản thân công nông không được nâng cao kiến thức và không dần dần được trí thức hoá thì không thể xây dựng chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, tầng lớp trí thức đã được xác định là bộ phận cấu thành quan trọng trong cơ sở của xã hội Nhà nước ta. Với chính sách phát triển khoa học kỹ thuật, chính sách phát triển văn hoá và giáo dục đúng đắn, đội ngũ trí thức sẽ ngày càng đông đảo.

Xây dựng giai cấp nông dân về mọi mặt để xứng đáng là một lực lượng cơ bản trong việc xây dựng nông thôn mới, góp phần đắc lực vào sự nghiệp công nghiệp hoá; Đào tạo bồi dưỡng và phát huy mọi tiềm năng của đội ngũ trí thức để tạo nguồn lực trí tuệ và nhân tài cho đất nước - đó là những quan điểm lớn về củng cố và xây dựng cơ sở xã hội của Nhà nước trong giai đoạn hiện nay được đề cập trong Cương lĩnh. Bên cạnh đó Đảng chủ trương quan tâm thích đáng lợi ích và phát huy khả năng của tầng lớp dân cư khác vì sự nghiệp "ích nước, lợi nhà"<sup>(1)</sup>.

---

(1) Xem: Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, NXB Sự Thật, 1991, tr.13.



Cơ sở chính trị của chế độ dân chủ nhân dân là những cơ quan do nhân dân bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp bỏ phiếu kín. Sau khi thiết lập, chính quyền dân chủ nhân dân tập trung nỗ lực vào khắc phục những hậu quả do ách thống trị của đế quốc – phong kiến để lại, đảm bảo dân chủ hóa rộng rãi trong các lĩnh vực xã hội, thực hiện cách mạng ruộng đất, cải thiện đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân lao động, tiến dần lên chủ nghĩa xã hội.”<sup>1</sup>

Điều 4 Hiến pháp 1959, một mặt ghi nhận quyền lực thuộc về nhân dân, mặt khác quy định cả hình thức thực hiện quyền lực nhân dân thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan đại diện của nhân dân do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Điều 6, Hiến pháp 1980, Điều 2 và Điều 6 Hiến pháp 1992 vẫn giữ nguyên nguyên tắc đó trong đạo luật cơ bản của Nhà nước. Như vậy chúng ta thấy rằng tuy về hình thức Nhà nước thay đổi từ chính thể Cộng hoà Dân chủ nhân dân (Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959) sang Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa (Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992) nhưng bản chất quyền lực thuộc về nhân dân, nguyên tắc quyền lực nhân dân, chỉ hoàn thiện thêm chứ không thay đổi.

Nội dung cụ thể của quyền lực nhân dân là gì? Quyền lực nhân dân được thực hiện dưới những hình thức nào? Quyền lực nhân dân là bản chất của Nhà nước dân chủ. Nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân (thể hiện trong Điều 2 Hiến pháp 1992) có nghĩa là tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân Việt Nam. Quyền lực Nhà nước không thể thuộc về một đảng cấp, một tổ chức xã hội hay một nhóm người nào. Quyền lực Nhà nước phải hoàn toàn thuộc về nhân dân lao động bao gồm giai cấp công nhân và giai cấp nông dân, tầng lớp trí thức và những người lao động khác mà nòng cốt là liên minh công nhân, nông dân, trí thức. Nhân dân là người chủ duy nhất toàn bộ tài sản vật chất và tinh thần của nhà nước. Nhân dân có toàn quyền quản lý tất cả các công việc của Nhà nước và xã hội, giải quyết tất cả các công việc có liên quan đến vận mệnh quốc gia đến đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, tư tưởng của toàn thể dân tộc. Nhân dân có quyền tự do thể hiện ý chí của mình và thông qua các đại biểu của mình biến ý chí đó thành ý chí Nhà nước, thành quy phạm pháp luật buộc mọi thành viên trong xã hội phải thực hiện.

Hình thức chủ yếu thực hiện quyền lực nhân dân ở nước Việt Nam là hình thức dân chủ đại diện. Đây là hình thức nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước thông qua các cơ quan đại diện của mình đó là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra. Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất thay mặt cho nhân dân cả nước giải quyết những công việc quan trọng nhất của nước nhà. Đó là làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật, thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật, quyết định kế hoạch Nhà nước, quyết định ngân sách Nhà nước, thành lập các cơ quan quan trọng nhất của Nhà nước, quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình, quy định sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế v.v..

Như vậy, thông qua Quốc hội cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của mình, nhân dân làm chủ đất nước. Ở các địa phương nhân dân trực tiếp bầu ra cơ quan quyền lực Nhà nước địa phương đó là Hội đồng nhân dân các cấp. Thông qua Hội đồng nhân dân các cấp, quyết định và thực hiện các biện pháp nhằm xây dựng địa phương về mọi mặt, đảm bảo phát triển kinh tế và văn hoá, nâng cao đời sống của nhân dân địa phương, và hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan Nhà nước cấp trên giao cho.

Ngoài hình thức dân chủ đại diện nhân dân lao động còn thực hiện quyền lực của mình dưới hình thức dân chủ trực tiếp. Đó là việc nhân dân trực tiếp tham gia vào công

<sup>1</sup> Xem, Từ điển Bách khoa Việt Nam, t. 1, NXB. Trung Tâm Biên soạn Từ điển Bách Khoa Việt Nam, Hà Nội 1995  
<http://www.ebook.edu.vn>

việc quản lý Nhà nước, quản lý xã hội, tham gia thảo luận Hiến pháp và pháp luật, trực tiếp thể hiện ý chí của mình, khi có trung cầu dân ý. Nhân dân trực tiếp bầu ra các đại biểu của mình vào các cơ quan quyền lực Nhà nước trung ương và địa phương và có quyền bãi miễn các đại biểu đó khi họ tỏ ra không xứng đáng với danh hiệu đại biểu. Các đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân phải báo cáo công việc của mình trước các cử tri.

Muốn đảm bảo nguyên tắc quyền lực thuộc về nhân dân chúng ta phải coi trọng cả hai hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp. Hai hình thức này bổ sung cho nhau, xem nhẹ một hình thức nào cũng sẽ làm hạn chế quyền lực của nhân dân.

Theo Hiến pháp năm 1946, chính thể của Nhà nước ta là Việt Nam Dân chủ cộng hoà. Đây là một loại hình Nhà nước có tính chất chung cho mọi xã hội từ thực dân phong kiến chuyển sang chế độ tư sản- một loại hình tổ chức Nhà nước muốn đoạn tuyệt hoàn toàn chế độ truyền ngôi, thế tập, với quyền lực là thần bí, nhân dân là các thần dân, không có quyền tham gia vào việc tổ chức quyền lực Nhà nước; đồng thời muốn tranh thủ mọi lực lượng trong và ngoài nước, chống lại sự phụ thuộc vào đế quốc thực dân, giành độc lập cho dân tộc.

Theo Hiến pháp này hình thức Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có nhiều dấu ấn của cộng hoà đại nghị, bởi vì ở đây Quốc hội (Nghị viện nhân dân) được hiến văn quy định là cơ quan Nhà nước cao nhất. Chính phủ được thành lập dựa trên cơ sở của Quốc hội. Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội chỉ hoạt động khi vẫn còn Quốc hội tín nhiệm. Đây là đặc điểm quan trọng nhất của chính thể cộng hoà đại nghị. Nhưng, điểm khác hình thức tổ chức cộng hoà đại nghị ở chỗ, trong cơ cấu tổ chức Nhà nước của Hiến pháp 1946 có chế định Nguyên thủ quốc gia với một quyền năng rất lớn, không khác nào như một tổng thống trong chính thể cộng hoà tổng thống. Chủ tịch nước theo Hiến pháp này không những là Nguyên thủ quốc gia, mà còn là người trực tiếp lãnh đạo bộ máy hành pháp. Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1946, mặc dù được nghị viện bầu ra, nhưng không chịu trách nhiệm trước nghị viện, trừ tội phản bội Tổ quốc. Đó là một trong những đặc điểm cơ bản của chính thể đại nghị. Trong thời đại dân chủ nếu như của trong chính thể đại nghị kể cả của loại hình quân chủ lẫn của cộng hoà đều được giải thích rằng, vì nhà Vua không có thực quyền, nên không phải gánh vác nghĩa vụ, thì của nhà nước chúng ta trong một điều kiện hoàn cảnh “nước mất, nhà tan, ngàn cân treo trên sợi tóc”, thì nguyên thủ quốc gia - người đứng đầu nhà nước cần phải thoát lý khỏi những trách nhiệm dân sự, hình sự để có những quyết sách táo bạo có lợi cho cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc.

Vì vậy từ những đặc điểm nêu trên có thể kết luận rằng, chính thể của nhà nước theo Hiến pháp 1946, gần giống như chính thể cộng hoà lưỡng tính, như Cộng hoà Pháp hiện nay. Nhưng điểm đáng nói rằng, mỗi khi phân tích hay dẫn chứng về mô hình chính thể lưỡng tính người ta đều dẫn Hiến pháp của Pháp năm 1958 làm minh chứng, mà không thấy rằng mô hình đó còn có trước từ Hiến pháp Việt Nam năm 1946. Có lẽ nguyên nhân nằm ở chỗ: Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam chưa có điều kiện công bố cho nhân dân thực hiện, thì nước ta đã phải bắt tay vào tập trung cho cuộc kháng chiến 9 năm chống thực dân Pháp.

Sang đến Hiến pháp 1959, mặc dù tên gọi của chính thể Nhà nước ta không thay đổi vẫn là Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, nhưng những phần mang đặc điểm của cộng hoà tổng thống bớt đi. Điều này được thể hiện bằng việc quy định: Nguyên thủ quốc gia (Chủ

tịch nước) không còn trực tiếp là người đứng đầu nhà nước đồng thời là người trực tiếp điều hành bộ máy hành pháp, mà nghiêng về chức năng tượng trưng cho sự bền vững, thống nhất của dân tộc, như của những nguyên thủ quốc gia của các chính thể cộng hoà đại nghị và quân chủ đại nghị: chính thức hoá các quyết định của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, hoặc của Hội đồng Chính phủ. Điều 63 của Hiến pháp 1959 quy định:

*“Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà căn cứ vào quyết định của Quốc hội hoặc của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội mà công bố pháp luật, pháp lệnh, bổ nhiệm, bãi miễn Thủ tướng, Phó Thủ tướng, các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ, bổ nhiệm, bãi miễn Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng Quốc phòng, công bố lệnh đại xá và lệnh đặc xá, tặng thưởng huân chương, và danh hiệu vinh dự Nhà nước, tuyên bố tình trạng chiến tranh, tuyên bố lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố lệnh giới nghiêm.”*

Chính thể Việt Nam Dân chủ cộng hoà khác với chính thể cộng hoà đại nghị ở chỗ việc tổ chức quyền lực Nhà nước được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Lao động Việt Nam (hiện nay là Đảng Cộng sản Việt Nam). Sự lãnh đạo này được nêu rõ trong “Lời nói đầu” của Hiến pháp. Mục đích của Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà là xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Chính thể của Nhà nước Việt Nam của Hiến pháp 1980 là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa, về cơ bản tổ chức quyền lực Nhà nước so với mô hình của Nhà nước Hiến pháp 1959 không có thay đổi cơ bản. Chỉ có một điều khác duy nhất, những đặc điểm của mô hình Nhà nước xã hội chủ nghĩa trước đây không có điều kiện bộc lộ, thì bây giờ có đầy đủ cơ sở cho việc tuyên bố. Quyền lực Nhà nước vẫn được khẳng định thuộc về nhân dân, nhưng Nhà nước có bản chất chuyên chính vô sản, bảo vệ và phát triển hai loại hình sở hữu cơ bản là sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Quyền lực Nhà nước được tập trung cho Quốc Hội. Quốc Hội có quyền lập pháp, lập hiến và thành lập ra các cơ quan Nhà nước khác. Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam do Quốc hội bầu ra và phải báo cáo trước Quốc hội.

Với cơ chế tập thể lãnh đạo, Nguyên thủ quốc gia không phải là một cá nhân mà do Hội đồng Nhà nước được Quốc Hội bầu ra, đảm nhiệm. Hội đồng Nhà nước không những là nguyên thủ quốc gia tập thể mà còn là cơ quan hoạt động cao nhất thường xuyên của Quốc Hội. Toàn bộ hoạt động và tổ chức Nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, Đảng của chủ nghĩa Mác - Lênin có mục đích tôn chỉ xây dựng XHCN tiến lên CNCS. Cách thức tổ chức Nhà nước theo Hiến pháp 1980 thể hiện cơ chế tập trung, bao cấp, mang nhiều chủ quan, nóng vội, đã làm cho nền kinh tế - xã hội Việt Nam bị kìm hãm. Để khắc phục tình trạng khủng hoảng này, Đảng đã đề xướng công cuộc đổi mới, nhận thức lại chủ nghĩa xã hội, mà hệ quả của công cuộc đổi mới này về mặt pháp lý là sự ra đời của Hiến pháp 1992.

### **3. Chính thể Nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp hiện hành**

Chính thể Nhà nước Việt Nam theo quy định của Hiến pháp năm 1992 vẫn là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa. Việc giữ nguyên mô hình tổ chức về mặt tên gọi cũng là sự thể hiện tinh thần đổi mới chính trị chậm chắc của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Khi Quốc Hội

thảo luận về vấn đề này không ít có ý kiến muốn từ bỏ tên gọi này. Nhưng Quốc Hội với đa số phiếu tuyệt đối của mình vẫn quyết định giữ nguyên tên gọi của Nhà nước Việt Nam là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa.

Mặc dù về tên gọi chính thể vẫn giữ nguyên nhưng hình thức biểu hiện có một số thay đổi đáng kể. Những thay đổi này là do cả quá trình nhận thức lại chủ nghĩa xã hội của chúng ta. Khác với Hiến pháp năm 1980, việc tổ chức quyền lực Nhà nước của Hiến pháp năm 1992 không có mục đích xoá bỏ hình thức sở hữu tư nhân, mà ngược lại thừa nhận sự tồn tại lâu dài của nó. Đây là nội dung thay đổi quan trọng bậc nhất thể hiện nhận thức mới của Đảng và Nhà nước ta trên con đường quá độ xây dựng chủ nghĩa xã hội. Về cơ cấu tổ chức Nhà nước vẫn theo nguyên tắc tập quyền mọi quyền lực Nhà nước tập trung vào Quốc Hội, nhưng có sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan. Quốc Hội không như trước đây được quyền làm tất cả ít nhất là về mặt nhận thức, thì bây giờ tập trung vào công việc lập pháp. Hội đồng Nhà nước được tách ra làm hai cơ quan độc lập theo chức năng của chúng là Ủy ban thường vụ Quốc Hội và Chủ tịch nước. Hội đồng Bộ trưởng được đổi thành Chính Phủ. Nếu như trước đây việc tổ chức và chế độ làm việc của Nhà nước quá sa đà vào cơ chế lãnh đạo tập thể, thì ngày nay cần phải tính thêm và tăng cường sự chịu trách nhiệm cá nhân của những người đứng đầu Chính phủ, và của các thành viên khác về những phần việc được phân công.

Như những vấn đề về được phân tích ở phần trên, chính thể Cộng hoà xã hội chủ nghĩa bên cạnh những điểm chung với chính thể cộng hoà đại nghị và Cộng hoà tổng thống, vẫn có những đặc điểm riêng. Những đặc điểm riêng này vừa thể hiện cách thức tổ chức nhà nước Việt Nam nói riêng và của cả hệ thống xã hội chủ nghĩa nói chung:

*Thứ nhất*, Chính thể Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam qua Hiến pháp khẳng định rõ việc tổ chức quyền lực Nhà nước phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, khác với chính thể của các Nhà nước tư bản đặt dưới sự lãnh đạo của đảng giai cấp tư sản. Việc xây dựng một xã hội không có người bóc lột người, từ xã hội phong kiến, thực dân, không thể khác hơn nếu không đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, Đảng có nền tảng của chủ nghĩa Mác - Lênin. Đảng Cộng sản phải lãnh đạo toàn diện mọi hoạt động của Nhà nước. Bên cạnh việc tổ chức hoạt động của các cơ quan hợp thành hệ thống Nhà nước, theo pháp luật, phải dựa trên những đường lối, chính sách của Đảng.

Trong hệ thống chính trị nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội, là bộ tham mưu chiến đấu của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc. Là nhân tố chủ yếu và vận động nhân dân làm nên những thắng lợi huy hoàng, viết nên những trang sử vẻ vang của dân tộc.

Đảng Cộng sản Việt Nam ra đời ngày 3 - 2 - 1930, do Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập, đào tạo và rèn luyện. “Đảng lấy chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng và kim chỉ nam cho hành động”. Mới mười lăm tuổi, Đảng đã lãnh đạo nhân dân ta làm cách mạng tháng Tám thành công thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Từ đó Đảng ta trở thành Đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội. Đảng đã lãnh đạo nhân dân ta đánh thắng hai đế quốc lớn là Pháp và Mỹ đem lại hoà bình, độc lập, tự do cho dân tộc. Hiện nay Đảng đang lãnh đạo nhân dân ta thực hiện công cuộc đổi mới, xây dựng “một nước Việt Nam hoà bình, thống nhất, độc lập dân chủ và giàu mạnh”.

Khắc phục những sai lầm trong quản lý kinh tế trước đây do nóng vội, chủ quan, duy ý chí, Đảng ta đã chủ trương đổi mới và đã thu được những thắng lợi quan trọng, đặc biệt là sau đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI. Vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

không những là một thực thể khách quan mà nó còn được thể chế hoá trong Điều 4 Hiến pháp 1980 và trong Điều 4 Hiến pháp 1992 quy định:

*“Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”.*

Như vậy sự lãnh đạo của Đảng đã được pháp luật hoá.

Tuy nhiên, chúng ta phải thấy rằng không phải nhờ thế sự thể chế hoá thành quy phạm pháp luật, Đảng ta mới giữ được quyền lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội. Đảng ta đã lãnh đạo Nhà nước và xã hội Việt Nam từ ngày thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà cho đến ngày nay. Dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhân dân chúng ta mới có thể thoát khỏi cuộc sống nô lệ của những người thuộc dân phụ thuộc vào sự áp bức của đế quốc thực dân. Sau cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc là công cuộc xây dựng đất nước, từng bước thoát khỏi đói nghèo, sánh vai cùng các nước khác trên thế giới. Công cuộc xây dựng đất nước này cũng đang đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Không những thế qua các cuộc bầu cử Quốc Hội, cơ quan đại diện cao nhất quyền lực nhà nước nhân dân cả nước luôn luôn bỏ phiếu cho những người ứng cử viên của Đảng Cộng sản. Tới hơn 90 % tổng số đại biểu Quốc Hội được nhân dân bầu ra là người của Đảng Cộng sản. Nhân dân Việt bỏ phiếu cho người của Đảng Cộng sản cũng chính là việc nhân dân Việt Nam tán thành với đường lối chính sách của Đảng Cộng sản. Chính vì lẽ đó Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, Đảng cầm quyền lên lẽ đương nhiên cũng giống như các đảng cầm quyền khác trên thế giới, được quyền đứng ra thành lập Chính phủ. Và người đứng đầu Chính phủ là một trong những hàng ngũ lãnh đạo cao cấp của Đảng.

Việc quy định mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật là hết sức cần thiết. Quy định này phủ định quan điểm của một số người cho rằng “Đảng cầm quyền”, có nghĩa là Đảng quyết định trực tiếp mọi việc của Nhà nước, có thể lấy nghị quyết, chỉ thị của Đảng thay cho pháp luật Nhà nước, cơ quan Đảng là cơ quan cấp trên của Nhà nước. Muốn xây dựng một xã hội có trật tự pháp luật, có pháp chế. Các tổ chức của Đảng, mọi Đảng viên phải gương mẫu chấp hành Hiến pháp và pháp luật.

Nội dung cơ bản của sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được Đại hội VI của Đảng vạch ra bao gồm các mặt sau đây:

- Đảng đề ra đường lối, chủ trương chính sách lớn, định hướng cho sự phát triển của toàn xã hội trên tất cả các lĩnh vực trong từng thời kỳ nhất định.

- Đảng vạch ra phương hướng và những nguyên tắc cơ bản nhằm xây dựng một Nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân, một Nhà nước có bộ máy Nhà nước chính quy, quy chế làm việc khoa học với đội ngũ làm việc có năng lực tổ chức và quản lý hết lòng vì dân.

- Đảng phát hiện, bồi dưỡng, lựa chọn những Đảng viên ưu tú và những người ngoài Đảng có phẩm chất và năng lực giới thiệu với cơ quan Nhà nước để qua cơ chế bầu cử, tuyển chọn của Nhà nước bố trí vào công tác trong các cơ quan Nhà nước.

- Đảng giáo dục Đảng viên nêu cao vai trò tiên phong gương mẫu tập hợp quần chúng, giáo dục, động viên họ tham gia quản lý Nhà nước, quản lý xã hội, ủng hộ và tích cực thực hiện đường lối chính sách của Đảng, chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật của Nhà nước.

- Đảng kiểm tra Đảng viên và các tổ chức của Đảng trong các cơ quan tổ chức Nhà nước trong việc chấp hành và tổ chức thực hiện đường lối, chính sách, các nghị quyết của Đảng, đồng thời theo dõi hoạt động của các cơ quan Nhà nước, phát hiện những lệch lạc, sai lầm trong chỉ đạo, quản lý để uốn nắn, tiến hành tổng kết thực tiễn, rút kinh nghiệm để không ngừng bổ sung và hoàn thiện đường lối, chính sách của Đảng trên các lĩnh vực đời sống xã hội.

Thực chất sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội là sự lãnh đạo chính trị mang tính chất định hướng, tạo điều kiện để Nhà nước có thể độc lập tổ chức bộ máy, bố trí cán bộ viên chức, hoạt động đúng chức năng, quản lý, điều hành bằng những công cụ, biện pháp của Nhà nước.

Đảng lãnh đạo Nhà nước nhằm đảm bảo cho Nhà nước hoạt động theo đúng chức năng của nó để quản lý kinh tế - xã hội có hiệu quả cao nhất. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không chỉ ở cấp Trung ương mà còn thể hiện ở cấp địa phương, thể hiện trong mối quan hệ giữa cơ quan, tổ chức Đảng với cơ quan, thủ trưởng các đơn vị, tổ chức cơ sở.

Để lãnh đạo Nhà nước và xã hội, Đảng ta đã xây dựng cương lĩnh và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Đó là những phương hướng lớn cho sự phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội những quan điểm cơ bản của chính sách đối nội và đối ngoại. Cương lĩnh, chiến lược, đường lối đúng đắn khoa học là điều kiện cơ bản để Đảng phát huy được vai trò lãnh đạo đối với Nhà nước và xã hội. Muốn cho cương lĩnh và chiến lược đúng đắn, khoa học thì chúng phải là sản phẩm của toàn bộ hoạt động nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn cách mạng của Đảng, là kết tinh trí tuệ của toàn Đảng, toàn Dân, là sự tiếp thu những thành tựu của tất cả các nền khoa học xã hội, khoa học tự nhiên, đồng thời thể hiện nhân sinh quan chính trị, tầm nhìn chiến lược của Đảng cũng như sự phân tích và đánh giá đúng đắn, dự báo chính xác sự phát triển của thực tiễn tình hình trong nước và quốc tế.

Vì vậy, các dự thảo cương lĩnh chiến lược, đường lối chính sách của Đảng phải được toàn dân tham gia thảo luận và đóng góp ý kiến.

Phương pháp lãnh đạo của Đảng là phương pháp dân chủ, giáo dục thuyết phục và bằng uy tín của các đảng viên của Đảng. Đảng không dùng phương pháp mệnh lệnh cưỡng bức. Đó chính là sự khác nhau giữa phương pháp lãnh đạo của Đảng và phương pháp quản lý của Nhà nước.

So sánh vị trí, vai trò của Đảng ta trong hệ thống chính trị với vị trí, vai trò của các đảng phái chính trị ở Nhà nước tư bản, chúng ta thấy sự khác nhau cơ bản. ở nước ta vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản được quy định trong Hiến pháp còn ở các nước tư bản không có nước nào quy định vai trò lãnh đạo của một đảng nào đó trong Hiến pháp. ở nhiều nước tư bản cũng có đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng chiếm được đa số ghế trong nghị viện. Thủ lĩnh của đảng đó thường giữ chức vụ Thủ tướng chính phủ. Các thành viên Chính phủ thường thuộc về đảng chiếm đa số ghế trong nghị viện. Một số đảng nắm quyền lãnh đạo chính trị ở các nước tư bản hiện nay là: Đảng Bảo thủ ở Anh, Đảng Dân chủ ở Mỹ, Đảng Quốc địa ở Ý, ở Ấn Độ v.v... ở nhiều nước tư bản không có đảng cầm quyền vì không có đảng nào chiếm đa số ghế trong nghị viện. ở những nước này thành lập chính phủ liên hợp bao gồm đại diện của hai hay nhiều đảng mạnh tùy theo tương quan lực lượng của họ. Ví dụ ở Cộng hoà Liên bang Đức, ở Italia, ở Pháp.

Nhờ có Đảng cầm quyền và được thể chế hoá trong đạo luật cơ bản của Nhà nước trên so với các nước tư bản, chế độ chính trị của chúng ta có tính ổn định cao. ở các nước tư bản nhất là các nước không có đảng cầm quyền thể chế chính trị thường không ổn

định. ở Pháp giai đoạn Cộng hoà Thứ Tư tồn tại 12 năm mà đến 26 lần thay đổi chính phủ.<sup>1</sup>

Tuy nhiên, thể chế chính trị nào cũng có những nhược điểm nhất định. Cơ chế Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội của chúng ta cũng dễ dẫn đến hiện tượng các cơ quan của Đảng bao biện làm thay chức năng của các cơ quan Nhà nước, can thiệp vào chức năng các cơ quan Nhà nước. Vì vậy chúng ta phải phân định rõ chức năng của các cơ quan của Đảng và các cơ quan Nhà nước, tránh hiện tượng nhầm lẫn chức năng của các cơ quan của Đảng và Nhà nước, và nhất là không được lợi dụng Đảng mà vụ lợi cho bản thân, tham nhũng, ức hiếp quần chúng nhân dân. Trong bài phát biểu của mình tại Hội nghị Trung ương 8 khoá VII, Nguyên Tổng bí thư Đỗ Mười nói:

*“Trong điều kiện Đảng cầm quyền, nhiều đảng viên được cử vào các cương vị khác nhau trong bộ máy Đảng, chính quyền đoàn thể từ trung ương đến cơ sở. Được trao quyền nhưng nhất thiết không được lạm quyền, hết lòng phục vụ, mang lại lợi ích cho nhân dân, làm người đầy tớ trung thành của nhân dân, tuyệt đối không được quan cách, hách dịch, cửa quyền, ức hiếp dân, hà lạm công quỹ, tham ô, lãng phí tài sản tiền bạc của dân”.*<sup>2</sup>

*Thứ hai*, việc tổ chức quyền lực Nhà nước không theo nguyên tắc phân quyền như nhiều chính thể của các Nhà nước khác mà tuân theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp.

Thực ra mà nói, nguyên tắc phân chia quyền lực Nhà nước từ khi sinh ra cho đến ngày nay được hiểu là một học thuyết dân chủ mang nhiều sắc tiến bộ so với việc tổ chức quyền lực trên thực tế. Trên thực tế, quyền lực Nhà nước bao giờ cũng có xu hướng tập trung cho thể lực cầm quyền nào đó. Cho nên để hạn chế sự quá tải của sự tập trung này, cần phải có sự phân chia. Hiến pháp được nhiều nhà luật học phân tích rằng, cố gắng phân chia quyền lực một cách cụ thể, nhưng mọi cố gắng của các nhà lập hiến đều tan biến khi có hoạt động của đảng phái chính trị cầm quyền. Vì vậy, cho dù phân chia có như thế nào đi chăng nữa thì quyền lực Nhà nước tư bản vẫn nằm trong tay giai cấp tư bản cầm quyền. Quyền lực thuộc về nhân dân chỉ được tiến hành khi có bầu cử trong thời gian ngắn. Hết bầu cử họ lại trở thành những người bị thống trị. Vì vậy, việc không áp dụng học thuyết trong tổ chức quyền lực Nhà nước xã hội chủ nghĩa cũng có lý do của nó.

Bên cạnh giá trị dân chủ có tính cách hàn lâm, học thuyết vẫn có một giá trị thực tế nhất định. đó là việc phân công phân nhiệm rạch ròi giữa các cơ quan. Hoạt động của Nhà nước ngày càng trở nên phức tạp, nếu không có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng thì các cơ quan Nhà nước khó có thể hoạt động. Đây là lý do giải thích trong giai đoạn hiện nay, việc tổ chức quyền lực Nhà nước ta sử dụng hạt nhân hợp lý của học thuyết phân chia quyền lực. Việc tổ chức quyền lực này có thể hiện đúng tinh thần chỉ đạo của Đảng khi sửa đổi Hiến pháp 1980: Tổ chức quyền lực của Nhà nước ta không tuân theo nguyên tắc phân chia quyền lực mà theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, nhưng có sự phân công, phân nhiệm một cách rạch ròi giữa các cơ quan. Khi Hiến pháp 1992 được sửa đổi vào năm 2001, quan điểm tập quyền xã hội chủ nghĩa đã được diễn giải cụ thể trong điều 2 của Hiến pháp: quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp.

<sup>1</sup> Xem, S. De Gaulle của Pierre Miquel, Librairie Arthème Fayard, 1992

<sup>2</sup> Xem, Văn kiện Hội nghị Trung ương lần thứ tám Khóa VII, 4/1995

Quốc hội trong phạm vi quyền hạn của mình phải thực hiện tốt chức năng lập pháp, để có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh phù hợp với cơ chế thị trường. Chính phủ phải quản lý Nhà nước theo đúng quy định của pháp luật và cuối cùng Toà án cũng chỉ tuân theo pháp luật, phụ thuộc vào pháp luật để thực hiện chức năng xét xử của mình. Và cứ như vậy, sẽ tạo ra một sự hoạt động đồng bộ của tất cả các cơ quan trong bộ máy Nhà nước.

Chính sự tập quyền này thể hiện quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân là chủ thể duy nhất thực hiện quyền lực Nhà nước. Đây là nguyên tắc cơ bản trong các cơ quan Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thể hiện nội dung nguyên tắc này, tất cả các cơ quan Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo lợi ích của nhân dân. Các cơ quan Nhà nước nhận được quyền lực của nhân dân. Đó là một Nhà nước mà mọi quyền hạn và lực lượng đều ở nơi dân, bao nhiêu lợi ích đều vì dân, bao nhiêu quyền hạn đều của dân. Nhân dân trực tiếp tham gia vào công việc Nhà nước hoặc cử đại diện thay mặt mình đảm nhiệm các công việc của Nhà nước. Tất cả các cơ quan Nhà nước trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua Quốc hội, nhận quyền lực từ nhân dân.

Điều 2 Hiến pháp 1992 của nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định:

*“Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức”.*

Nguyên tắc quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân trong tổ chức bộ máy Nhà nước ta, góp phần giải thích rõ nguồn gốc quyền lực Nhà nước ta. Quyền lực Nhà nước không phải từ “hư vô”, từ “thiên đĩnh” như cách giải thích trước đây của giai cấp thống trị, để lợi dụng việc đó mà chia sẻ quyền lực giữa chúng với nhau, nhằm mục đích thống trị nhân dân, bắt nhân dân phải phục vụ quyền lợi cho chúng.

Nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân (thể hiện trong Điều 2 Hiến pháp 1992) có nghĩa là tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân Việt Nam. Quyền lực Nhà nước không thể thuộc về một đảng cấp, một tổ chức xã hội hay một nhóm người nào. Quyền lực Nhà nước phải hoàn toàn thuộc về nhân dân lao động bao gồm giai cấp công nhân, giai cấp nông dân, trí thức và những người lao động khác mà nòng cốt là liên minh công nhân, giai cấp nông dân, trí thức. Nhân dân là người chủ duy nhất toàn bộ tài sản vật chất và tinh thần của Nhà nước. Nhân dân có toàn quyền quản lý tất cả các công việc của Nhà nước và xã hội, giải quyết tất cả các công việc có liên quan đến vận mệnh quốc gia đến đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, tư tưởng của toàn thể dân tộc. Nhân dân có quyền tự do thể hiện ý chí của mình một cách trực tiếp bằng cách bỏ phiếu phúc quyết hoặc thông qua các đại biểu của mình, biến ý chí đó thành ý chí Nhà nước, thành quy phạm pháp luật buộc mọi thành viên trong xã hội phải thực hiện.

Hình thức chủ yếu thực hiện quyền lực nhân dân ở nước ta là hình thức dân chủ đại diện. Đây là hình thức nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước thông qua các cơ quan đại diện của mình đó là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra. Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất thay mặt cho nhân dân cả nước giải quyết những công việc quan trọng nhất của nước nhà. Đó là làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật; quyết định kế hoạch Nhà nước; quyết định ngân sách Nhà nước; thành lập các cơ quan quan trọng nhất của Nhà nước; quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; Quy định sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế v.v...

Như vậy thông qua Quốc hội - cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của mình, nhân dân làm chủ đất nước. ở các địa phương nhân dân trực tiếp bầu ra cơ quan quyền lực Nhà nước địa phương đó là Hội đồng nhân dân các cấp. Thông qua Hội đồng nhân



dân các cấp, quyết định và thực hiện các biện pháp nhằm xây dựng địa phương về mọi mặt, đảm bảo phát triển kinh tế và văn hoá, nâng cao đời sống của nhân dân địa phương và hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan Nhà nước cấp trên giao cho.

So với Hội đồng nhân dân, các cơ quan đại diện quyền lực Nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương bầu ra Quốc hội có ưu thế hơn. Đây là cơ quan Nhà nước duy nhất trong tất cả các cơ quan hợp thành bộ máy Nhà nước, do nhân dân toàn thể lãnh thổ đất nước bầu ra, có quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước. Vì vậy, được Hiến pháp quy định tất cả quyền lực Nhà nước tập trung vào trong tay Quốc hội. Tư tưởng tập trung quyền lực Nhà nước cho Quốc hội đã được thể hiện ngay từ Hiến pháp 1946. Nhưng việc tập trung này của Hiến pháp 1992 có chất lượng khác hơn. Tập trung nhưng vẫn có sự phân công, phân nhiệm cho các cơ quan Nhà nước khác.

*Thứ ba, Chính thể Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khác với mô hình tổ chức Nhà nước của chủ nghĩa tư bản, được xây dựng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.*

Tập trung là dấu hiệu cần thiết của Nhà nước. Nhưng phụ thuộc vào chế độ xã hội, nội dung của tập trung có khác nhau. Trong chế độ tư bản chủ nghĩa, tập trung của Nhà nước mang tính chất quan liêu, chỉ thể hiện quyền lợi của số ít người giai cấp thống trị, mà không để ý, không tính đến quyền lợi của đại đa số nhân dân bị thống trị. Dưới chế độ xã hội chủ nghĩa tập trung của Nhà nước phải mang tính chất dân chủ thể hiện quyền lợi của đại đa số nhân dân.

Bản chất của nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện sự thống nhất biện chứng giữa chế độ tập trung lợi ích của Nhà nước, sự trực thuộc phục tùng của các cơ quan Nhà nước cấp dưới trước các cơ quan Nhà nước cấp trên, và chế độ dân chủ tạo điều kiện cho việc phát triển sáng tạo, chủ động và quyền tự quản của các cơ quan Nhà nước cấp dưới.

Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện ở nhiều lĩnh vực, nhưng tập trung cao nhất là cách tổ chức và phân công quyền lực giữa các cơ quan cấp cao của Nhà nước, ở sự phân cấp giữa chính quyền trung ương và địa phương, ở chế độ giao quyền tự chịu trách nhiệm về sản xuất kinh doanh giữa cơ quan Nhà nước với tổ chức kinh tế quốc doanh trực thuộc.

Nội dung của nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước thường được thể hiện ở các mặt sau đây: Các cơ quan Nhà nước được thành lập bằng bầu cử, bằng bổ nhiệm; Trong hoạt động các cơ quan Nhà nước được thành lập bằng bầu cử, bằng bổ nhiệm; Trong hoạt động các cơ quan Nhà nước thực hiện chế độ bàn bạc tập thể, cá nhân chịu trách nhiệm về phần việc được phân công theo chế độ thủ trưởng; Quyết định của các cơ quan Nhà nước cấp trên buộc các cơ quan Nhà nước cấp dưới phải thi hành; khi ra quyết định, các cơ quan Nhà nước cấp trên phải tính đến lợi ích của cơ quan Nhà nước cấp dưới; trong phạm vi quyền hạn của mình các cơ quan Nhà nước được quyền quyết định, không có sự can thiệp vào công việc thuộc phạm vi quyền hạn của các cơ quan Nhà nước cấp dưới.

Trong mỗi loại cơ quan Nhà nước, sự vận dụng những dấu hiệu trên của nguyên tắc tập trung dân chủ phụ thuộc vào nhiệm vụ, chức năng của từng cơ quan phải đảm nhiệm.

Với tư cách là cơ quan quyền lực Nhà nước có quyền quyết định những vấn đề có liên quan đến đời sống của nhân dân cả nước và đời sống của nhân dân từng địa phương, Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp phải do nhân dân trực tiếp bầu ra và phải hoạt động theo chế độ tập thể. Mỗi quyết định của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp phải được các đại biểu bàn bạc dân chủ và quyết định theo đa số.

Với tư cách là cơ quan thực hiện các quyết định của các cơ quan quyền lực Nhà nước, các cơ quan chấp hành, hành chính Nhà nước phải được các cơ quan quyền lực Nhà nước bầu ra.

Đối với hoạt động của các cơ quan toà án, phải thực hiện chế độ thẩm phán bổ nhiệm và bầu Hội thẩm nhân dân, trong hoạt động xét xử phải độc lập và chỉ tuân thủ theo pháp luật.

Việc thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước xã hội chủ nghĩa phụ thuộc rất nhiều vào trình độ quản lý, trình độ dân trí phù hợp với từng ngành, từng cấp, từng loại cơ quan Nhà nước. Trong từng địa phương, từng thời điểm khác nhau cần định ra liều lượng kết hợp giữa những chế độ tập trung và chế độ dân chủ thích hợp tạo nên sự thống nhất hai mặt của nguyên tắc. Nếu như trước đây dựa trên cơ sở sở hữu chung của Nhà nước, chúng ta nhấn mạnh khía cạnh tập trung của nguyên tắc, thì ngày nay trong điều kiện kinh tế nhiều thành phần, thực hiện nguyên tắc này chúng ta cần thiết phải nhấn mạnh khía cạnh dân chủ để có thể tính hết mọi lợi ích của các thành phần xã hội, kể cả lợi ích của những người mà quan điểm của họ là thiểu số.

*Thứ tư, mô hình tổ chức Nhà nước Việt Nam Cộng hoà xã hội chủ nghĩa, mang bản chất giai cấp công nhân, có mục tiêu xây dựng chủ nghĩa xã hội, một xã hội công bằng không có giai cấp bóc lột.*

Đó là một Nhà nước dân chủ, quyền lợi của giai cấp công nhân gắn liền với quyền lợi của nhân dân lao động, quyền lợi của dân tộc. Dân chủ với nhân dân nhưng lại chuyên chính với mọi kẻ thù của nhân dân, những thế lực thù địch chống lại Tổ quốc. Trong công cuộc đổi mới hiện nay, bản chất chuyên chính vô sản vẫn được giữ nguyên, nhưng được thể hiện dưới hình thức “Nhà nước của dân, do dân, và vì dân”.

*Thứ năm, trong tổ chức hoạt động cơ quan Nhà nước, tạo nên chính thể Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam rất coi trọng vai trò của Mặt trận Tổ quốc và sự tham gia rộng rãi của nhân dân thông qua các tổ chức là thành viên của Mặt trận vào việc tổ chức và hoạt động của Nhà nước.*

Do hoàn cảnh điều kiện của lịch sử, phải tập trung lực lượng cho cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc khỏi ách thống trị của Thực dân Pháp, dưới sự lãnh đạo của Hồ Chí Minh và những chiến sỹ cách mạng đã thành lập ra tổ chức liên hiệp tất cả mọi lực lượng. Năm 1941, Hội nghị Trung ương Đảng Cộng sản lần thứ tám, thành lập Mặt trận Việt minh - Việt Nam độc lập đồng minh. Sau đó một thời gian, ngày 29 tháng 5 năm 1946, Hội liên hiệp quốc dân Việt Nam, gọi tắt là Liên Việt tuyên bố thành lập. Cương lĩnh của Hội nêu rõ: Mục đích đoàn kết tất cả các đảng phái yêu nước và đồng bào yêu nước vô đảng phái, không phân biệt giai cấp, tôn giáo, xu hướng chính trị, chủng tộc để làm cho nước Việt Nam độc lập - thống nhất - Dân chủ - phú cường. Việc thành lập Liên Việt là sự phát triển của Mặt trận dân tộc thống nhất. Mặt trận Việt Minh là một bộ phận của Mặt trận Liên Việt. Qua chín năm kháng chiến, Mặt trận Liên Việt đã trở thành một trong những trụ cột của Nhà nước Dân chủ nhân dân, là sức mạnh vô biên của cuộc kháng chiến, kiến quốc, là cơ sở quân chúng rộng rãi làm thành áo giáp vững bền của Đảng để đánh thắng bọn xâm lược và tay sai của chúng.<sup>1</sup> Đó là tiền thân của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay. Ngày 10 tháng 9 năm 1955 Đại hội Mặt trận Dân tộc thống nhất họp tại Hà Nội quyết định thành Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

<sup>1</sup> Xem, Lịch sử và truyền thống cách mạng vẻ vang của Mặt trận Dân tộc thống nhất Việt Nam / Niên giám 2000 - 2001 của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. NXB chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002, tr. 20.

Ngày 20 tháng 12 năm 1960, Mặt trận Dân tộc giải phóng Miền Nam Việt Nam ra đời nhằm tập hợp mọi lực lượng đánh đổ chế độ độc tài tay sai đế quốc Mỹ. Ngay sau khi đất nước hoàn toàn giải phóng khỏi bè lũ thực dân và đế quốc nhiều người có quan điểm cho rằng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã hoàn thành sứ mệnh lịch sử của mình, nhưng với quyết định đúng đắn của Đảng và Nhà nước Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vẫn tồn tại với nhiệm vụ mới của mình là thu hút mọi lực lượng cho công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế của đất nước.

Theo Điều 9 Hiến pháp 1992, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong 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, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước."

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có nhiệm vụ tập hợp, xây dựng khối đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân; tuyên truyền động viên nhân dân phát huy quyền làm chủ, thực hiện đường lối chủ trương chính sách của Đảng, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, công chức nhà nước; tập hợp ý kiến, kiến nghị của nhân dân để phản ánh và kiến nghị với Đảng và Nhà nước; 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; tham gia phát triển tình hữu nghị, hợp tác giữa nhân dân Việt Nam với nhân dân các nước trong khu vực và trên thế giới.<sup>1</sup>

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phát triển đa dạng các hình thức hoạt động, các phong trào yêu nước để tập hợp, đoàn kết mọi người Việt Nam ở trong nước và nước ngoài, không phân biệt thành phần giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tín ngưỡng, tôn giáo, quá khứ nhằm động viên mọi nguồn lực để xây dựng và bảo Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phát huy tính tích cực cả các cá nhân tiêu biểu trong giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo để vận động nhân dân thực hiện nhiệm vụ chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng và đối ngoại của nhà nước.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia tuyên truyền, vận động người Việt Nam định cư ở nước ngoài đoàn kết cộng đồng, giúp đỡ nhau trong cuộc sống, giữ gìn bản sắc văn hoá, truyền thống tốt đẹp của dân tộc, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương đất nước.

Một trong những nhiệm vụ chính trị quan trọng bậc nhất của Mặt trận Tổ quốc là việc tham gia công tác bầu cử. Điều 8 của Luật Mặt trận Tổ quốc quy định:

*"Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, theo quy định của pháp luật bầu cử, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức hiệp thương, lựa chọn, giới thiệu những người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; tham gia các tổ chức phụ trách bầu cử; phối hợp với cơ quan hữu quan tổ chức Hội nghị cử tri nơi cư trú, các cuộc tiếp xúc cử tri với những người ứng cử; tham gia tuyên truyền vận động cử tri thực hiện pháp luật bầu cử; tham gia giám sát việc bầu cử đại biểu Quốc hội, bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân."*

<sup>1</sup> Xem, Điều 2 Luật Mặt trận, 1999

Với tư cách là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài, trong hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các tổ chức chính trị - xã hội đóng một vai trò rất quan trọng. Đó là:

- Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và của người lao động Việt Nam, tự nguyện lập ra dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, là thành viên trong hệ thống chính trị của xã hội Việt Nam, là trường học của chủ nghĩa xã hội của người lao động, trường học quản lý kinh tế, quản lý Nhà nước. Trong phạm vi chức năng của mình công đoàn tham gia công việc Nhà nước và kiểm tra hoạt động của cơ quan Nhà nước, tham gia quản lý xí nghiệp, giáo dục công nhân viên chức, tổ chức phong trào thi đua xã hội chủ nghĩa. Cùng với các cơ quan Nhà nước, công đoàn chăm lo đời sống và đảm bảo quyền lợi của công nhân viên chức.

- Hội Nông dân Việt Nam là tổ chức đoàn kết, giáo dục nâng cao ý thức và năng lực làm chủ của nông dân lao động. Nhằm hướng dẫn những người sản xuất nhỏ đi lên chủ nghĩa hội. Hội Nông dân Việt Nam kiến nghị với Nhà nước những vấn đề cần thiết trong chính sách nông nghiệp, giúp đỡ Nhà nước trong việc xây dựng pháp luật quản lý nông nghiệp, cải thiện đời sống nhân dân.

- Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh là tổ chức giáo dục và rèn luyện thế hệ trẻ, là đội hậu bị, là cánh tay đắc lực của Đảng, đồng thời cũng là nguồn cung cấp cán bộ trẻ cho các cơ quan Nhà nước và các tổ chức quần chúng.

- Hội liên hiệp phụ nữ là tổ chức đoàn kết rộng rãi, động viên, giáo dục các tầng lớp phụ nữ, thực hiện sự bình đẳng của mình với nam giới, đồng thời nhận thức rõ vai trò đặc biệt của giới phụ nữ trong việc làm mẹ và giáo dục và các thế hệ thanh thiếu niên.

Trong hệ thống chính trị nước ta, các tổ chức xã hội có vai trò quan trọng là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của nó tham gia vào việc hình thành các cơ quan Nhà nước.

Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ban hành ngày 18-4-1992 và Điều 28 - Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì trong việc hợp thương với các tổ chức xã hội khác để giới thiệu những người ra ứng cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân. Đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức xã hội khác trong Mặt trận là những thành viên trong các tổ chức bầu cử như Hội đồng bầu cử, ban bầu cử, tổ bầu cử. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền đề nghị với các cơ quan quyền lực Nhà nước bãi miễn các đại biểu không xứng đáng, đồng thời tham gia vào các tổ chức bãi miễn đó. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn có quyền giới thiệu các Hội thẩm nhân dân để các cơ quan đại diện của nhân dân lựa chọn bầu vào các toà án nhân dân.

Các tổ chức xã hội ở nước ta như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của nó như: Tổng Công đoàn Việt Nam; Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh; Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, có quyền trình các dự án luật trước Quốc hội và dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo Điều 5 - Luật Công đoàn do Quốc hội thông qua ngày 30 - 6 - 1990 trong phạm vi các vấn đề có liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ và lợi ích của người lao động, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam có quyền trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước (nay là Ủy ban thường vụ Quốc hội) Công đoàn tham gia với các cơ quan nhà nước xây dựng chính sách chế độ về lao động, tiền lương và các chính sách xã hội khác liên quan trực tiếp đến người lao

động. Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ cũng tham gia tích cực xây dựng các văn bản pháp luật liên quan đến thanh niên phụ nữ, bảo vệ thiếu niên nhi đồng.

Các tổ chức xã hội ở nước ta không những tham gia vào việc thành lập cơ quan nhà nước, tham gia vào việc xây dựng pháp luật mà còn tham gia vào việc quản lý Nhà nước, kiểm tra giám sát hoạt động của các cơ quan Nhà nước. Điều 2 - Luật Công đoàn quy định:

*“Công đoàn đại diện và tổ chức người lao động tham gia quản lý cơ quan, đơn vị, tổ chức, quản lý kinh tế xã hội, quản lý Nhà nước. Trong phạm vi chức năng của mình thực hiện quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan, đơn vị, tổ chức theo quy định pháp luật.”*

Cũng như công đoàn, các tổ chức xã hội khác cũng có trách nhiệm tham gia quản lý Nhà nước, quản lý xã hội, động viên người lao động phát huy vai trò làm chủ đất nước thực hiện nghĩa vụ công dân, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Theo quy định của Luật Công đoàn, công đoàn có quyền tham gia với các cơ quan Nhà nước giải quyết khiếu nại tố cáo của người lao động theo pháp luật. Công đoàn đại diện cho người lao động thương lượng với thủ trưởng cơ quan, đơn vị, tổ chức để giải quyết các tranh chấp lao động xảy ra trong cơ quan đơn vị tổ chức của mình. Khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết hoặc toà án xét xử tranh chấp lao động phải có đại diện của công đoàn tham dự và phát biểu ý kiến. Trước khi quyết định các vấn đề về tiền lương, tiền thưởng, nhà ở, thi hành kỷ luật đến mức buộc người lao động thôi việc hoặc chấm dứt hợp đồng lao động trước thời hạn thì giám đốc xí nghiệp, thủ trưởng cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp phải thảo luận nhất trí với ban chấp hành công đoàn (Điều 11, 12). Các tổ chức công đoàn cũng như các tổ chức xã hội khác có thể nhân danh tổ chức đứng ra bảo vệ các thành viên của mình trước cơ quan pháp luật, tố cáo những hành vi phạm pháp luật của các cơ quan và các viên chức Nhà nước.

Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta, các tổ chức xã hội đóng vai trò rất quan trọng. Cùng với hệ thống các cơ quan đại diện trong bộ máy Nhà nước, các tổ chức xã hội là công cụ quan trọng để nhân dân lao động thực hiện quyền làm chủ của mình. Cùng với các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội tạo ra sức mạnh tổng hợp để nhân dân ta xây dựng một cuộc sống phồn vinh, hạnh phúc, trên cơ sở xây dựng một Nhà nước “của dân, do dân, và vì dân”.

## II. HÌNH THỨC CẤU TRÚC LÃNH THỔ

### 1. Lý thuyết tổng quát về hình thức cấu trúc lãnh thổ.

Cấu trúc lãnh thổ luôn là yếu tố đầu tiên ảnh hưởng đến hình thức tổ chức quyền lực Nhà nước. Hình thức nhà nước theo cơ cấu lãnh thổ là hình thức nhà nước được xem xét dưới giai độ cơ cấu các lãnh thổ hợp thành nhà nước và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trung ương với các cơ quan nhà nước địa phương.

Hình thức nhà nước theo cơ cấu lãnh thổ của các nhà nước hết sức đa dạng thể hiện đặc điểm lịch sử, văn hoá, xã hội của mỗi một quốc gia. Trong khoa học luật hiến pháp, hình thức nhà nước theo cơ cấu lãnh thổ thường được phân tích thành hai loại cơ bản: đơn nhất và liên bang. Điều hiển nhiên có thể dễ nhận ra rằng, tổ chức quyền lực của nhà nước có cấu trúc lãnh thổ liên bang phải khác với nhà nước có cơ cấu lãnh thổ đơn nhất. Nếu như ở nhà nước liên bang do nhu cầu liên hợp vì nhiều lý do khác nhau được hình

thành trong lịch sử, mà nhà nước liên bang phải tính đến việc phân chia quyền lực giữa liên bang và các tiểu bang hợp thành.

*Hình thức nhà nước đơn nhất* tức là nhà nước mà lãnh thổ của nhà nước được hình thành từ một lãnh thổ duy nhất. Lãnh thổ này được chia ra các đơn vị hành chính lãnh thổ trực thuộc. Việc tổ chức nhà nước này có những đặc điểm như sau:

- Có một hiến pháp duy nhất. Các quy định của bản hiến pháp này được thi hành trên toàn lãnh thổ.

- Có một hệ thống các cơ quan trung ương: Nguyên thủ quốc gia, chính phủ, nghị viện có thẩm quyền pháp lý trên toàn vẹn lãnh thổ đất nước.

- Có một quốc tịch, không một lãnh thổ trực thuộc nào có quyền đặt ra một quốc tịch riêng.

- Có một hệ thống pháp luật. Các cơ quan nhà nước và tự quản địa phương phải có trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật do các cơ quan trung ương ban hành. Các cơ quan nhà nước cấp dưới trực thuộc và các cơ quan tự quản địa phương có quyền ban hành các văn bản quy phạm nhưng phải phù hợp với văn bản pháp luật cấp trên.

Có một hệ thống toà án thực hiện hoạt động xét xử trên toàn lãnh thổ đất nước, độc lập xét xử và chỉ tuân theo pháp luật.

- Lãnh thổ của nhà nước đơn nhất được phân chia thành các đơn vị hành chính trực thuộc. Các đơn vị hành chính không có quyền độc lập chính trị. Để tổ chức thực hiện những vấn đề về phát triển địa phương, các đơn vị hành chính theo quy định của pháp luật có quyền thành lập các hội đồng tự quản địa phương. Nhưng các cơ quan tự quản này phải chịu sự kiểm tra của đại diện cơ quan quyền lực nhà nước cấp trên. ở một số nước khác không tổ chức ra các cơ quan tự quản địa phương, mọi hoạt động nhà nước ở địa phương do các cơ quan đại diện trung ương trực tiếp thực hiện. Đa phần các nước đơn nhất có một dân tộc, nhưng bên cạnh đó cũng có không ít các nước đơn nhất có nhiều dân tộc. Giải quyết vấn đề dân tộc, các nước đơn nhất đã tổ chức khu tự trị, tỉnh tự trị. Các khu, tỉnh tự trị có thể có hệ thống pháp luật, toà án riêng, nhưng không có chủ quyền quốc gia.

*Hình thức tổ chức nhà nước liên bang* là hình thức nhà nước được hình thành từ nhiều nhà nước thành viên có chủ quyền. Hiện nay hình thức này đang tồn tại ở nhiều nước tư bản: Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Canada, Cộng hoà liên bang Đức, Vương quốc Liên bang Thụy Sĩ, Liên bang Mãlaixia... Việc tổ chức nhà nước của các nước liên bang trước hết phải có sự phân biệt thẩm quyền giữa liên bang với các nước thành viên. Các nước thành viên của liên bang nhà nước tư sản không phải là nhà nước nói đúng nghĩa của từ này, chúng không có chủ quyền về mặt đối nội và nhất là về mặt đối ngoại. Hiến pháp liên bang nghiêm cấm các nước thành viên ký kết hợp tác với nước ngoài về những vấn đề chính trị. Trong việc tổ chức nhà nước liên bang vấn đề rất quan trọng là phân chia quyền lực giữa liên bang với các nước là thành viên, phân quyền theo chiều dọc. Nhiều khi sự phân quyền này còn quan trọng hơn việc phân chia quyền lực nhà nước giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp.

## **2. Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước đơn nhất.**

Hình thức cấu trúc lãnh thổ của Nhà nước Việt nam là Nhà nước đơn nhất, được Hiến pháp quy định tại điều đầu tiên của Chương I - chế độ chính trị:

*“Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền các hải đảo, vùng biển và vùng trời”.*

Lịch sử đấu tranh giành độc lập, toàn vẹn và thống nhất lãnh thổ chiếm một vị trí rất quan trọng (cơ bản) trong lịch sử Nhà nước Việt nam. Với vị trí địa lý thuận tiện, cửa ngõ của vùng Đông Nam châu Á, với tài nguyên dồi dào và nguồn nhân lực đông và trẻ, Việt nam chúng ta luôn luôn bị bọn phong kiến, thực dân, đế quốc nước ngoài nhòm ngó xâm lược. Đất nước trải qua một nghìn năm Bắc thuộc, và gần một trăm năm sống dưới chế độ thực dân đế quốc.

Hình thức Nhà nước cấu trúc lãnh thổ là cách thức tổ chức và hoạt động của nhà nước được xem xét dưới tác động quản lý của nhà nước đến các vùng lãnh thổ trực thuộc nhà nước. Vì vậy, việc nghiên cứu sự hình thành lãnh thổ của nhà nước Việt nam qua các thời có một ý nghĩa rất lớn:

*“Lãnh thổ nước ta ngày nay dãn dài trên gần hai ngàn cây số từ Lạng sơn đến Mũi Cà Mau đã được xây dựng trên một quá trình hơn hai nghìn năm, nếu kể từ nước Âu Lạc là nhà nước đầu tiên của chúng ta xuất hiện trên lịch sử. Nhưng cho đến đời nhà Lý, trong thời kỳ đầu của nhà nước phong kiến tự chủ, lãnh thổ của chúng ta chỉ mới quanh quẩn ở miền Bắc Hoàng sơn và từ miền trung du sông Hồng, sông Mã và sông Lam trở xuống. Nhà Lý đã ổn định biên giới của nhà nước Đại Việt về phía Đông Bắc, đồng thời đã mở bờ cõi của nước ta và miền Nam đến sông Thạch Hãn tỉnh Quảng trị ngày nay. Nhà Trần bắt đầu kinh dinh miền tây bắc và miền tây Thanh Hoá Nghệ An, đồng thời mở bờ cõi miền nam vào đến núi Hải Vân và Nhà Hồ tiếp tục phát triển vào đến Quảng Ngãi. Nhà Lê ở thịnh thời đã ổn định biên giới miền tây và mở mang bờ cõi đến Bình Định. Họ Nguyễn tiếp tục sự nghiệp của Nhà Lê phát triển lãnh thổ đến tận Hà Tiên và Cà Mau, sát với vịnh Thái lan, sau khi chiếm hết cả nước Chiêm Thành và một nửa nước Chân Lạp; đồng thời họ Nguyễn bắt đầu kinh dinh lên miền cao và do việc hai họ Trịnh Nguyễn phân tranh đã chia xé làm hai trong khoảng 2 thế kỷ rưỡi. Do cuộc khởi nghĩa Tây Sơn đánh đổ cả họ Nguyễn, họ Trịnh với nhà Lê, lãnh thổ mới có điều kiện để thống nhất trở lại.”<sup>1</sup>*

Lịch sử đấu tranh giành độc lập, toàn vẹn và thống nhất lãnh thổ chiếm một vị trí rất quan trọng (cơ bản) trong lịch sử Nhà nước Việt nam. Với vị trí địa lý thuận tiện, cửa ngõ của vùng Đông Nam Châu Á, với tài nguyên dồi dào và nguồn nhân lực lớn, Việt nam chúng ta luôn luôn bị bọn phong kiến, thực dân, đế quốc nước ngoài nhòm ngó xâm lược. Đất nước trải qua một nghìn năm Bắc thuộc, và gần một trăm năm sống dưới chế độ thực dân, đế quốc. Mãi cho đến năm 1975 dưới sự lãnh đạo tài tình của Đảng Cộng sản cuộc kháng chiến giành độc lập của nhân dân thành công, đất nước đã hoàn toàn được giải phóng. Thâm thía bài học sâu nặng của các cuộc đấu tranh giải phóng, giữ gìn đất nước, các bản Hiến pháp đều giành một quy định long trọng đầu tiên để khẳng định chủ quyền quốc gia trên toàn vẹn lãnh thổ đất nước.

Hiến pháp 1946 quy định:

<sup>1</sup> Xem, Đào Duy Anh, Đất nước Việt Nam qua các đời, NXB Thuận hoá, 1994. tr. 240

“Nước Việt Nam là một khối thống nhất Trung - Nam - Bắc không thể phân chia” (Điều 2).

Hiệp định Giơnevơ về Đông dương (1954) mặc dù khẳng định nước Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, song đã quy định tạm thời nước ta thành hai vùng: Vùng giải phóng hoàn toàn (miền Bắc từ sông Bến Hải trở ra); và vùng tạm đóng quân của Pháp trước khi rút về nước. Việc này không phải là phân chia đất nước mà chỉ là tạm thời và phải được thống nhất lại bằng cuộc tổng tuyển cử vào năm 1956.

Song đế quốc đã hất cẳng thực dân ở miền Nam, phá hoại Hiệp định Giơnevơ, đưa Ngô Đình Diệm, nắm chính quyền bù nhìn, phá hoại Hiệp thương tổng tuyển cử thống nhất đất nước Việt Nam.

Xét về mặt pháp lý, giới tuyến quân sự tạm thời (vĩ tuyến 17) không phải là biên giới quốc gia. Mặc dù là một lãnh thổ thống nhất của một Nhà nước, song ở miền Nam, chính quyền Ngô Đình Diệm được thế lực đế quốc giúp đỡ thành lập và củng cố, được một số ít các quốc gia đế quốc trên thế giới thừa nhận. Trên thực tế trên đất nước hình thành hai nhà nước với 2 chế độ chính trị khác nhau: Việt Nam dân chủ cộng hoà ở miền Bắc và Việt Nam cộng hoà ở miền Nam. Tiếp theo đó Chính phủ Cách mạng Lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt nam được thành lập.

Cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân được tiếp tục ở miền Nam đã dẫn đến việc thành lập Cộng hoà miền Nam Việt Nam. Với chiến thắng mùa xuân năm 1975, chính quyền Việt Nam cộng hoà bị đánh đổ, Cộng hoà miền Nam Việt Nam kiểm soát toàn bộ lãnh thổ.

Năm 1976 thống nhất nước nhà về mặt Nhà nước. Đó là sự thống nhất của hai Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và Cộng hoà miền Nam Việt Nam thành nước Việt Nam thống nhất lấy tên là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Hiến pháp 1980 và tiếp đến Hiến pháp 1992 đều khẳng định “Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập có chủ quyền thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ”.

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam là một Nhà nước đơn nhất, có chủ quyền độc lập và tự chủ trong việc thực hiện các chức năng của mình ở trong nước và trên các quan hệ quốc tế. Lịch sử phát triển của Nhà nước ta đã chứng minh, nền độc lập của Nhà nước ta gắn liền với việc xây dựng chủ nghĩa xã hội, và chỉ có xây dựng chủ nghĩa xã hội thì đất nước ta mới thực sự có độc lập, tự do, hạnh phúc cho nhân dân.

Chủ quyền của Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được thể hiện dưới hình thức thẩm quyền của các cơ quan Nhà nước, trước hết là của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và của các cơ quan Nhà nước khác. Về nguyên tắc, tất cả các cơ quan trong bộ máy Nhà nước đều được phân giao thực hiện thẩm quyền của Nhà nước. Quyền hạn này nhiều hay ít phụ thuộc vào tính chất, vị trí, vai trò của từng cơ quan trong hệ thống thống nhất bộ máy Nhà nước.

Nhà nước đơn nhất Việt Nam là một Nhà nước quyền lực tập trung có một Hiến pháp, một hệ thống pháp luật, một hệ thống bộ máy Nhà nước một quốc tịch. Nhà nước Việt Nam có chủ quyền quốc gia, tức là chủ quyền giải quyết tất cả các vấn đề về đối nội và đối ngoại của mình mà không phụ thuộc vào sự áp đặt của các thế lực bên ngoài.

Nhà nước Việt Nam là một Nhà nước thống nhất không phân chia thành các Nhà nước tiểu bang, hay cộng hoà tự trị, là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam. Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết tương



trợ giữa các dân tộc. Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết và giữ gìn bản sắc dân tộc, phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống văn hoá tốt đẹp của mình.

Nhà nước đơn nhất Việt Nam là Nhà nước có một lãnh thổ duy nhất. Lãnh thổ này được phân chia thành các đơn vị hành chính trực thuộc. Điều 118 Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam quy định:

*“Các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:*

- Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*
- Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, và thị xã; thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện và thị xã.*
- Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.*
- Các cơ quan Nhà nước Việt Nam được tổ chức và hoạt động về cơ bản dựa trên lãnh thổ của các đơn vị hành chính nói trên.”*

Do cả một thời kỳ quá dài phải duy trì cơ chế bao cấp tập trung, nên nhìn chung hiện nay, bên cạnh các địa phương không chủ động giải quyết các công việc có liên quan đến địa phương là việc chính quyền trung ương luôn luôn can thiệp vào những hoạt động của chính quyền địa phương. Thậm chí nhiều quy phạm trong hệ thống pháp luật hiện hành vẫn còn thể hiện rất đậm nét cơ chế này. Vì vậy, một trong những vấn đề nóng bỏng hiện nay là phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương. Chủ trương chung của phân cấp giữa trung ương và địa phương là: Những việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt thì phân giao cho đầy đủ quyền hạn và đảm bảo những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Cơ quan chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát, nhưng không can thiệp, và không làm thay cấp dưới.

Căn cứ vào tầm quan trọng và tính chất của vấn đề, có 3 loại vấn đề cần phân cấp như sau:

- Loại thứ nhất, là những vấn đề có ý nghĩa chung cho cả nước chỉ có chính quyền trung ương mới có quyền quyết định, thường chứa đựng dưới hình thức văn bản tổng hợp, có hiệu lực pháp lý cao, được áp dụng thống nhất trong cả nước. Ví dụ các Bộ Luật và luật...
- Loại thứ hai, là những vấn đề có liên quan đến địa phương, mặc dù đã được quy định trong các văn bản của trung ương, nhưng để phù hợp với từng địa phương cần phải có những quyết định chi tiết của địa phương. Song những vấn đề quy định thêm của chính quyền địa phương chỉ nằm trong phạm vi cho trước của chính quyền trung ương. Ví dụ: Luật Đất đai quy định hạn điền chung tối đa cho các vùng, chính quyền địa phương cấp tỉnh ra quy định cụ thể cho địa phương, nhưng không được quá mức quy định chung của trung ương.
- Loại thứ ba, là những vấn đề nảy sinh trong phạm vi địa phương, gắn liền với điều kiện hoàn cảnh của địa phương, thì chính quyền địa

phương hoàn toàn chịu trách nhiệm quy định, miễn là không trái với các văn bản của chính quyền trung ương.<sup>1</sup>

Chính quyền các cấp phải được tổ chức theo đa dạng các mô hình.

Trước hết là phải phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo, giữa các vùng nông thôn với vùng thành thị- các đơn vị hành chính được tổ chức theo nguyên tắc cộng đồng dân cư và các đơn vị hành chính được tổ chức theo cộng đồng lãnh thổ. Và từ đó hình thành chính quyền cấp cơ sở hoàn chỉnh trực tiếp từ nhân dân cho các đơn vị hành chính tự nhiên, mà mục tiêu của chúng là thể hiện ý chí của cộng đồng dân cư và của cộng đồng lãnh thổ bền vững. Tiếp theo đó phải phân biệt của đơn vị hành chính nhân tạo, mà mục tiêu của chúng chủ yếu theo nhu cầu quản lý của Nhà nước. Chính quyền hoàn chỉnh chủ yếu được tổ chức ra ở hai cấp – một cấp trung ương và một cấp chính quyền cơ sở (cho làng/xã, thành phố, kể cả thành phố trực thuộc trung ương và thành phố, thị xã, thị trấn trực thuộc tỉnh, huyện).

Cơ sở cơ bản nhất của việc hình thành ra chính quyền nhà nước ở địa phương là các đơn vị hành chính. Các đơn vị hành chính này được hình thành nên từ hai yếu tố: Thứ nhất là cộng đồng lãnh thổ và thứ hai là cộng đồng dân cư. Có khi đơn vị hành chính được hình thành nên từ cả hai yếu tố, hoặc có khi chỉ cần một trong 2 yếu tố. Sự kết hợp cả hai yếu tố tạo thành đơn vị hành chính tự nhiên. Đơn vị hành chính được tạo thành từ một yếu tố hoặc là dân cư hoặc là lãnh thổ là đơn vị hành chính nhân tạo. Thôn, làng, bản, ấp; thị xã, thị trấn, thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là những đơn vị hành chính tự nhiên. Phường, huyện, quận, tỉnh thường là đơn vị hành chính nhân tạo. Theo tiêu chí cộng đồng dân cư thì các đơn vị hành chính được phân thành đơn vị hành chính nông thôn và đơn vị hành chính thành thị (thành phố).

Lý thuyết về tổ chức chính quyền địa phương có sự phân biệt chính quyền của đơn vị hành chính tự nhiên và của đơn vị hành chính nhân tạo. Sự khác nhau giữa chúng là, những đơn vị hành chính tự nhiên phải có cơ cấu tổ chức chính quyền một cách hoàn chỉnh, không những chỉ bao gồm có các cơ quan chấp hành, có nhiệm vụ tổ chức thực thi luật pháp và quyết định khác của chính quyền cấp trên, mà còn phải có cơ cấu do nhân dân trực tiếp bầu ra có nhiệm vụ phải tính đến quyền lợi của nhân dân khi thực hiện các nhiệm vụ quản lý các công việc của địa phương, mà cơ sở của chúng là do cộng đồng lãnh thổ và cộng đồng cư dân chặt chẽ tạo nên. Trong trường hợp đặc biệt do nhu cầu của các quy tắc có tính tự trị vẫn còn có giá trị (luật tục của các vùng Tây Nguyên), cần thiết phải thành lập cả các cơ quan xét xử riêng, như toà án luật tục dành cho các dân tộc thiểu số.

Các chính quyền địa phương nên dùng cho những đơn vị hành chính tự nhiên, được hình thành không theo ý chí chủ quan của Nhà nước, phương án tốt nhất là việc nhà nước thừa nhận, và tìm ra các phương án tối ưu có lợi cho việc quản lý nhà nước của mình. Ví dụ như việc các nhà nước phong kiến Việt Nam và ngay cả đến Nhà nước của thuộc địa của thực dân cũng phải thừa nhận sự tồn tại làng/xã Việt Nam trước đây. Tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền tự nhiên này trước hết phải có nhiệm vụ tính ý chí của cộng đồng dân cư, và cộng đồng lãnh thổ hợp thành.

Đơn vị hành chính tự nhiên hiện nay của chúng ta gồm có: Thôn, bản, ấp; thị trấn, thị xã, thành phố, kể cả các thành phố trực thuộc trung ương đến các thành phố thuộc tỉnh, nên được gọi là cấp chính quyền cơ sở. Chính quyền cấp cơ sở được hình thành trên một cộng đồng dân cư, cộng đồng lãnh thổ bền vững, dưới cấp này không hình thành một

<sup>1</sup>Xem, Trương Đắc Linh, Phân cấp quản lý Trung ương và địa phương: Một số vấn đề Lý luận và Thực tiễn. Hội thảo khoa học " Cải cách hành chính tại Tp. Hồ Chí Minh - Một số vấn đề Lý luận và Thực tiễn, 2002

cấp chính quyền nào khác, nếu có lại chỉ là cấp trung gian, nhằm mục đích chuyển tải, hoặc thực hiện các quyết định của chính quyền cấp cơ sở ở trên.

Tất cả các cấp chính quyền cơ sở cho dù là rất nhỏ như thôn, và cực lớn như những thành phố trực thuộc trung ương hiện nay đều phải trực thuộc pháp luật (tức trung ương), mà không có một cấp trên nào khác. Các chính quyền địa phương được hình thành như những con số cộng. Mỗi số hạng phải chịu trách nhiệm về các công việc của mình trong phạm vi pháp luật quy định. Trong trường hợp sai phạm hoặc vi phạm đến quyền lợi của các chủ thể khác bị khiếu kiện, thì phải bị xét xử theo các thủ tục tố tụng của tòa án. Nhà nước trung ương nên phân quyền và phân ngân sách trọn gói cho họ, để họ chủ động trong việc tổ chức hoạt động của chính quyền của mình.

Đề tăng cường tính trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương này, có thể gọi chúng là những chính phủ địa phương. Những cái gì tốt cho chính phủ địa phương đều là tốt cho chính phủ trung ương, và ngược lại. Cơ cấu và cách thức tổ chức hoạt động của chính phủ địa phương cũng giống như cơ cấu tổ chức của chính phủ trung ương, chỉ khác nhau ở phạm vi hoặc mức độ của chúng mà thôi. Xét về tầm quan trọng, cũng như sự khó khăn của vấn đề từng cấp chính quyền cần phải giải quyết, thì không hẳn cứ ở trung ương đã phức tạp, đã quan trọng hơn ở địa phương.

### III. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

#### 1. Tổng quan về Nhà nước pháp quyền.

Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp của thời kỳ đổi mới sau hơn 10 năm thực hiện được sửa đổi vào năm 2001. Một trong những đổi mới quan trọng của lần sửa đổi Hiến pháp này là việc ghi nhận rõ chủ trương và mục đích xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Những năm đầu tiên của sự nghiệp tìm đường cứu nước Nguyễn Ái Quốc, mà sau này là Chủ tịch nước của nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, tiền thân của nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, đã có một mong muốn một nhà nước pháp quyền cho nhân dân Việt Nam, và ở Người nhà nước pháp quyền rất gần với Hiến pháp, như là một biểu hiện nội dung, mục đích của Hiến pháp:

*“Bảy xin Hiến pháp ban hành  
Trăm điều phải có thân linh pháp quyền”*

Nhà nước pháp quyền là một hình thức tổ chức quyền lực nhà nước được phân tích dưới góc độ tương quan giữa công quyền và pháp luật. Nhà nước pháp quyền là học thuyết về việc tổ chức và hoạt động nhà nước được sinh ra trong phong trào đấu tranh để giải phóng nhân loại khỏi chế độ phong kiến chuyên chế. Mặc dù được sinh ra cách mạng tư sản của Châu Âu, nhưng phải khẳng định rằng các tác giả của học thuyết đã tiếp thụ các thành quả tư tưởng các lĩnh vực có liên quan của nhân loại. Ví dụ như học thuyết pháp luật tự nhiên, các học thuyết về nhân quyền, tư tưởng pháp trị... Trong cuốn từ điển Xã hội học dưới sự chủ biên của Nguyễn Khắc Viện cho rằng: “Nhà nước Pháp quyền – Một loại hình nhà nước được xây dựng trên cơ sở dân chủ, đối lập với nhà nước độc tài, chuyên chế toàn trị. Thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền” được xác định trong luật học nước Đức vào đầu thế kỷ thứ XIX (tiếng Đức là Rechtsstaat) và sau đó được sử dụng ngày càng rộng rãi, đặc biệt trong trào lưu dân chủ hoá có tính phổ biến ngày nay.

Nhà nước pháp quyền không đồng nghĩa với Nhà nước cai trị bằng pháp luật. Nhà nước độc tài, chuyên chế trong lịch sử cũng cai trị bằng pháp luật. Vì rằng những hệ thống pháp luật là những hệ thống pháp luật không bảo vệ quyền tự do bình đẳng giữa

con người với con người. Ngoài đòi hỏi trên, nhà nước phải được xây dựng trên cơ sở “xã hội công dân” và trở thành một bộ phận của nó. Điều kiện đầu tiên của nhà nước pháp quyền là bảo đảm các quyền và tự do của công dân bằng các quy định của pháp luật rành mạch, không ai được vi phạm. Trong nhà nước pháp quyền pháp luật là thước đo (chuẩn mực) của tự do...Nhà nước pháp quyền được xây dựng theo những nguyên tắc dân chủ. Các cơ quan quyền lực nhà nước (về lập pháp, hành pháp và tư pháp) được bầu cử một cách tự do với sự tham gia một cách trực tiếp của mọi công dân để có thể thể hiện một cách đầy đủ nhất ý chí của họ. Kinh nghiệm lịch sử cho thấy các quyền lực đó phải được tổ chức như thế nào để mỗi quyền lực có tính độc lập thực sự. Tất cả những người được cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước đều phải chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Nhà nước pháp quyền là loại hình nhà nước có nhiều khả năng nhất trong việc chống lại xu hướng độc quyền về quyền lực và xu hướng quan liêu hoá bộ máy quyền lực<sup>(2)</sup>

Nhà nước pháp quyền phải là một nhà nước dân chủ, mà không thể là một nhà nước phản dân chủ. Như phần trên đã phân tích nhà nước pháp không thể là nhà nước độc tài chuyên chế của các chế độ chiếm hữu nô lệ, nhà nước phong kiến, nơi mà ở đó chế độ nhà nước gắn với tôn giáo với thần quyền với chế độ thần dân hoặc chế độ nô lệ. Nhà nước pháp quyền phải là nhà nước của dân, do dân và vì dân, không có điều ngược lại nhà nước của một thế lực tôn giáo, quý tộc phong kiến. Nhà nước đó phải được tổ chức trên nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân. Tức là một nhà nước dân chủ, không có điều ngược lại. Vậy thì một khi chúng ta đã thừa nhận rằng : “Dân chủ là một hình thức Nhà nước,<sup>(1)</sup> thì sẽ cũng là rất có lý khi chúng ta nói rằng, Nhà nước pháp quyền cũng là một hình thức nhà nước.

Nhà nước pháp quyền có những đặc tính sau đây:

- Tính tối cao của Hiến pháp và pháp luật. Pháp luật là cơ sở của mọi hình thức tổ chức quyền lực công khai, mọi chủ thể trong xã hội, trong đó có cả những cơ quan nhà nước bất kể ở cương vị nào đều phải tuân theo pháp luật. Mọi đường lối, chính sách và quyết định của nhà nước đều phải dựa vào luật, phục tùng luật và tất cả các mối quan hệ qua lại giữa nhà nước và cá nhân cũng phải dựa trên cơ sở của pháp luật.<sup>(2)</sup> Hiến pháp là bản văn có hiệu lực pháp lý tối cao có tác dụng hạn chế quyền lực của các cơ quan tối cao của nhà nước, bảo đảm cho mọi cơ quan nhà nước tôn trọng pháp luật. Mọi cơ quan nhà nước phải đặt trong vòng kiểm chế của pháp luật, với mục đích bảo vệ quyền con người trong một xã hội văn minh.<sup>(3)</sup> Mọi cơ quan nhà nước từ trung ương đến cơ sở phải được tổ chức và hoạt động trong một cơ chế tự kiểm tra, một cách mặc nhiên, tránh tình trạng để cho đến hậu quả khôn lường phải nhờ vào sự xét xử của các cơ quan tư pháp.<sup>(4)</sup> Khác với nhà nước pháp trị, pháp luật của nhà nước pháp quyền phải vươn tới sự đầy đủ toàn diện trên tất cả các lĩnh vực, với phương châm “Đối với cá nhân thì cho phép làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, còn đối với “cơ quan nhà nước chỉ được phép làm những gì mà pháp luật quy định”. Pháp luật của nhà nước pháp quyền còn có mục tiêu vì con người, quyền con người. Bởi vì tính tối cao của pháp luật cũng có thể

(2) Xem, Từ điển Xã hội học, Nguyễn Khắc Viện chủ biên NXB. Thế giới Hà nội 1994

(1) Xem, V. I. Lênin: Toàn tập 33 Nhà nước và Cách mạng.

(2) Xem, Bùi Xuân Đức: Phân tích Nhà nước pháp quyền tư sản và vận dụng nó trong thực tế tổ chức bộ máy lập pháp, hành pháp, tư pháp của một số nước tư bản phát triển và một số nước Đông Nam Á hiện nay/ Xây dựng Nhà nước pháp quyền, chủ biên Nguyễn Văn Thảo. Số 424

(3) Xem, Đào Trí Úc : Về nhu cầu, mức độ sửa đổi Hiến pháp 1992 và quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền. Cộng sản số 21 năm 2001. tr.32

(4) Xem, Nguyễn Đăng Dung: Hiến pháp sửa đổi – một số vấn đề nguyên tắc. Cộng sản số 16 năm 2001

có và rất cần có trong nhà nước cực quyền, bao gồm những đạo luật phản nhân quyền, tước bỏ mọi quyền của công dân.<sup>(1)</sup>

- Nhà nước pháp quyền có mục tiêu đảm bảo quyền tự do của con người, đối lập với nhà nước bạo lực, nhà nước độc tài. Điều đó có nghĩa là nhà nước thừa nhận và có nghĩa vụ đảm bảo tự do của con người, không được can thiệp vô hạn vào đời sống cá nhân của con người. Nhà nước được xây dựng trên nền tảng của xã hội công dân. Một xã hội mà ở đó công dân là chủ thể, nhà nước có trách nhiệm phải phục tùng lợi ích của công dân, mà không có điều ngược lại. Pháp luật phải đứng trên nhà nước và nhà nước phải có nghĩa vụ tuân thủ pháp luật. Để bảo đảm cho tính chất này nhà nước pháp quyền phải nêu cao vị trí vai trò của toà án. Tính độc lập của toà án được tuân thủ một cách nghiêm ngặt. Chỉ có toà án mới có chức năng phán xét các tranh chấp, mâu thuẫn trong xã hội.

- Nhà nước pháp quyền tư sản còn đặt ra tiêu chí nữa là nhà nước phải được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền. Mọi thiết chế quyền lực nhà nước phải được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ và bị kiểm soát bởi pháp luật. Không ai có thể lạm dụng quyền lực. Muốn không có sự lạm dụng quyền lực, thì phải sắp xếp quyền lực sao cho quyền lực ngăn chặn quyền lực. Cũng không phải là một nhà nước ít nhất, mà cũng chẳng phải là nhà nước là câu trả lời, mà là một nhà nước tinh hơn, nhanh gọn hơn và cũng là hợp lý hơn, chứ không phải là một nhà nước mà ở đó chính phủ phải mạnh theo nghĩa hẹp của từ này.<sup>(2)</sup>

Trong khoa học luật hiến pháp chúng ta có thể gặp những hình thức nhà nước khác rất phổ biến như là hình thức nhà nước theo cấu trúc lãnh thổ của nhà nước liên bang, đơn nhất; hoặc hình thức nhà nước được tổ chức theo chính thể cộng hoà đại nghị, cộng hoà tổng thống... Vậy thì thử đặt vấn đề giữa nhà nước pháp quyền – một hình thức nhà nước rất phổ biến trên có quan hệ gì với nhau?

Trước hết cần phải khẳng định rằng, cùng một cái nội dung của việc tổ chức và hoạt động của nhà nước được xem xét và giải quyết ở nhiều góc độ khác nhau thành các hình thức khác nhau. Trước hết hình thức nhà nước được phân tích dưới góc độ cơ cấu lãnh thổ hình thành. Nhà nước đơn nhất với cấu trúc lãnh thổ thống nhất bất phân chia, lẽ dĩ nhiên nhà nước này cơ cấu tổ chức tập trung, có một hệ thống pháp luật thống nhất, về nguyên tắc không cần thiết phải giải quyết mâu thuẫn giữa trung ương và địa phương. Ngược lại ở nhà nước có cơ cấu lãnh thổ từ các tiểu bang hợp thành, thì buộc phải tổ chức theo cơ cấu liên bang gồm: nhà nước trung ương – liên bang và các nhà nước địa phương – tiểu bang hợp thành.

Thứ đến, nhà nước được phân tích dưới góc độ không phải là cấu trúc lãnh thổ, mà là theo mức độ tham gia của nhân dân vào công việc tổ chức và hoạt động của chúng, thì có các mô hình chính thể quân chủ, mà ở đó không có sự tham gia của nhân dân và ngược lại, khi có sự tham gia của nhân dân thì được gọi là cộng hoà (public). Còn muốn biết rõ hơn, nhà nước được tổ chức theo chính thể đại nghị hay là cộng hoà tổng thống, thì buộc phải xem xét mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Nếu chúng có sự phối hợp, và hành pháp phải chịu trách nhiệm trước lập pháp, thì đó là hình thức nhà nước của chính thể đại nghị kể cả cộng hoà lẫn quân chủ; điều ngược lại hành pháp

---

<sup>(1)</sup> Xem, Nhà nước pháp quyền . NXB Pháp lý 1992, tr.22

<sup>(2)</sup> Xem, Bài phát biểu của TS. Thái Vĩnh Thắng, tại Hội nghị Khoa học về Nhà nước pháp quyền. Trường Đại học Luật Hà nội, tháng 11 năm 2001.

không chịu trách nhiệm trước lập pháp thì đó là của chính thể tổng thống cộng hoà. Như vậy cách phân tích trên về cơ bản chỉ dựa vào cơ cấu tổ chức, chủ yếu là cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước trung ương, mà chủ yếu là dựa trên cơ sở của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Bên cạnh đó không thấy vị trí vai trò của các cơ quan tư pháp. Còn cách phân tích hình thức nhà nước pháp quyền hay không là nhà nước pháp quyền, nhà nước nhân trị, nhà nước cực quyền, nhà nước pháp trị, ... là căn cứ vào giá trị và tính chất của pháp luật trong việc tổ chức hoạt động của nhà nước. Nhà nước được xem xét ở góc độ toàn diện hơn, vì vậy phân quyền - chỉ ra mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp, chỉ là một biểu hiện của nhà nước pháp quyền mà thôi. Hơn nữa với cách phân tích này còn cho phép chúng ta thấy được hai vấn đề mà cách phân tích hình thức nhà nước theo cấu trúc lãnh thổ và theo chính thể không thấy được. Đó là vị trí vai trò của toà án và giá trị của con người nằm trong các bảo đảm an bình của một xã hội công dân. Những đặc điểm này là rất cần thiết cho một xã hội công bằng và văn minh.

Từ những điều phân tích trên chúng ta có thể hiểu rằng, nhà nước pháp quyền là một hình thức nhà nước được phân tích trong mối tương quan giữa nhà nước và pháp luật. Bản chất của mối tương quan này là nhà nước đặt dưới sự kiểm soát của pháp luật.

## *2. Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.*

Như những điều đã được nêu ở phần trên, nhà nước pháp quyền và yêu cầu của nó lãnh tụ kính yêu của Việt Nam ý thức được một cách rất sớm, nhưng rất tiếc rằng, những năm trước đây của cơ chế thời chiến, hậu thời chiến ở Việt nam chúng ta không thể có những điều kiện khách quan và chủ quan để có thể xây dựng nhà nước pháp quyền. Chỉ trong điều kiện của thời bình, xây dựng và phát triển kinh tế chúng ta mới bắt tay vào việc xây dựng một nhà nước theo những tiêu chí nêu trên. Ngay cả trong điều kiện của nhà nước tập trung, bao cấp chúng ta cũng không thể nào nói đến việc có thể xây một nhà nước pháp quyền.

Phải khẳng định một điều rằng việc xây dựng nhà nước pháp quyền thành một chủ trương, một đường lối, thì mới có mới đây, của những năm nhận thức lại chủ nghĩa xã hội, cụ thể là từ Nghị quyết của Hội nghị giữa nhiệm kỳ khoá VII, năm 1994 của Đảng Cộng sản Việt Nam.<sup>1</sup>

Và cũng chỉ giai đoạn hiện nay mới có đầy đủ những điều kiện cho việc bắt tay vào việc xây dựng nhà nước pháp quyền với tư cách là một chủ trương, một đường lối. Nhưng nhà nước pháp quyền của Việt Nam xây dựng bên cạnh những đòi hỏi chung của nhà nước pháp quyền, còn phải thể hiện những nét riêng. Đó là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.<sup>2</sup>

Đặc biệt là với việc sửa đổi Hiến pháp 1992 vào năm 2001, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền đã được trực tiếp khẳng định trong Hiến pháp tại Điều 2: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.*"

Vấn đề ở đây đặt ra ở đây là Nhà nước pháp quyền Việt nam trong giai đoạn tới có những đặc điểm gì khác với Nhà nước của chúng ta đã từng có trước đây? Hoặc hay là

<sup>1</sup> Xem, Nguyễn Văn Mạnh, Quá trình nhận thức và phát triển tư tưởng về nhà nước pháp quyền trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam thời kỳ đổi mới. Nghiên cứu lịch sử số 4 năm 2003

<sup>2</sup> Xem, Hiến pháp CHXHCN Việt Nam, Điều 2

nhà nước của chúng ta trước kia và hiện nay đã có hay đã là nhà nước pháp quyền, hoặc đã có những biểu hiện nào đó của nhà nước pháp quyền?

Khái niệm về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cũng là khái niệm mới rất khó thống nhất. Nhưng chúng ta có thể tạm thống nhất với khái niệm với nội hàm cụ thể như sau, trong bài phát biểu của Đồng chí Trần Đức Lương, Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam:

*"Nhà nước pháp quyền, nói một cách khái quát là hệ thống các tư tưởng, quan điểm đề cao pháp luật, pháp chế trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và trong đời sống xã hội. Nhà nước pháp quyền là nhà nước quản lý theo pháp luật và đề cao quyền của con người, quyền của công dân. Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân là cách thức cơ bản để phát huy quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đó là nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, tăng cường pháp chế, xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật nhằm thực hiện các quyền tự do dân chủ và lợi ích hợp pháp của công dân, ngăn ngừa mọi sự tùy tiện lạm dụng quyền từ phía nhà nước và các cán bộ viên chức nhà nước, ngăn ngừa hiện tượng dân chủ cực đoan, vô kỷ luật, kỷ cương, bảo đảm hiệu lực hiệu quả của nhà nước. Đó là nhà nước mà tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức, kể cả các tổ chức đảng đều phải hoạt động theo pháp luật, chịu trách nhiệm trước nhân dân về các hoạt động của mình. Mọi công dân đều có nghĩa vụ chấp hành hiến pháp và pháp luật, phải sống và làm việc theo pháp luật."*<sup>1</sup>

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có rất nhiều đặc điểm. Trước hết phải là những đặc điểm của nhà nước pháp quyền tư sản sau khi đã gạt bỏ những biểu hiện vi đồng tiền, vị tài sản, và sau đây là phải thể hiện những đặc thù của xã hội Việt Nam. Đó là nhà nước, mà ở đó:

- quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân với đầy đủ ý nghĩa của từ này, nhà nước phải là nhà nước hợp pháp;
- quyền con người phải được bảo đảm;
- những người nắm quyền lực phải được tiết chế, mọi cơ quan phải tôn trọng hiến pháp và pháp luật;
- những biểu hiện của xã hội làng xã phải được thay dần bằng những biểu hiện của một xã hội công dân

Tất cả những đặc điểm trên đều khác và xa lạ với của nhà nước trước đây đã từng và đang tồn tại trong nhà nước chúng ta, mà sự tiếp nối của đặc điểm trên là không cần thiết và thậm chí có khi là còn có hại, cản trở cho việc xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

### **Kết luận:**

Từ những điều được phân tích ở phần trên có thể kết luận rằng, hình thức nhà nước một khái niệm bao trùm có tính khái quát cao mọi hoạt động của Nhà nước Việt Nam thông qua cách thức thành lập và hoạt của các cơ quan nhà nước, một nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tổ chức và hoạt động của nhà nước đó đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Đó là một nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa có nguồn gốc bản chất là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, và một nhà nước pháp quyền, một

---

<sup>1</sup> Trần Đức Lương: Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ngày càng trong sạch, vững mạnh là nhiệm vụ quan trọng thường xuyên của Đảng, nhà nước và nhân dân ta. Báo Nhân dân số ngày năm 2004

nước đơn nhất, quyền lực nhà nước được đơn nhất, quyền lực nhà nước thống nhất ở trung ương, các đơn vị hành chính không những có chức năng giải quyết các công việc liên quan đến địa phương, mà còn có chức năng thực hiện các quyết định các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên. Toàn bộ hoạt động của nhà nước Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản với mục tiêu xây dựng chủ nghĩa xã hội .

### **Câu hỏi**

1. Khái niệm chế độ chính trị theo quy định của Hiến pháp hiện hành.
2. Đặc điểm của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
3. Đặc điểm nhà nước Việt Nam theo cấu trúc lãnh thổ của những quy định của Hiến pháp năm 1992 hiện hành.
4. Đặc điểm của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.



**CHƯƠNG VI**  
**CHẾ ĐỘ KINH TẾ,**  
**CHÍNH SÁCH VĂN HÓA – XÃ HỘI,**  
**AN NINH VÀ QUỐC PHÒNG -**  
**NHỮNG CHẾ ĐỊNH ĐẶC BIỆT QUAN TRỌNG**  
**CỦA HIẾN PHÁP VIỆT NAM**

**I. CHẾ ĐỘ KINH TẾ**

**1. Khái niệm chế độ kinh tế**

Một điểm rất khác của Hiến pháp Việt Nam với của các nước khác là có một số chương riêng quy định về chế độ kinh tế, văn hóa và xã hội. Chế độ xã hội được hình thành bởi nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau. Mỗi một lĩnh vực với sự hoạt động của nó tạo nên một chế độ nhất định. Trong những chế độ quan trọng tạo nên hoạt động của xã hội chế độ kinh tế chiếm một vị trí quan trọng. Như những phần trên đã phân tích Hiến pháp là bản văn quy định của nhà nước về lĩnh vực hoạt động của nhà nước, lĩnh vực chính trị. Cũng như lĩnh vực khác thuộc thượng tầng kiến trúc, chính trị rất phụ thuộc vào kinh tế - hạ tầng cơ sở. Đó là mối quan hệ biện chứng mà chủ nghĩa Mác đã chỉ ra giữa chính trị và kinh tế. Kinh tế quyết định chính trị, nhưng bản thân chính trị cũng có tác động ngược trở lại đến sự phát triển của kinh tế. Sở dĩ chế độ kinh tế cũng như các chế độ văn hóa – xã hội khác phải được quy định trong Hiến pháp, vì xét cho cùng sự phát triển chính trị đều có mục tiêu cho sự phát triển kinh tế xã hội. V.I. Lênin đã cho rằng: “Chính trị là biểu hiện tập trung của kinh tế”<sup>1</sup>. Chính trị do kinh tế quyết định, nhưng đồng thời “chính trị không thể không chiếm địa vị hàng đầu so với kinh tế”<sup>2</sup> là phương hướng dẫn dắt kinh tế.

Như trên đã nêu, một điểm cần phải nhấn mạnh rằng, lĩnh vực kinh tế thường không được quy định trong hiến pháp của các nước phát triển. Lý do của việc hiến pháp không quy định có rất nhiều, nhưng có lẽ một trong những nguyên nhân căn bản, hiến pháp khi mới ra đời là một trong những thành tố khẳng định sự tự do của con người thoát khỏi sự chuyên chế của nhà nước phong kiến, với chủ nghĩa tư bản tự do: Nhà nước không can thiệp vào kinh tế. Nếu như là có chăng sự quy định của nhà nước vào lĩnh vực kinh tế, thì chỉ nằm ở chỗ hiến pháp xác định sở hữu là quyền tự nhiên bất khả xâm phạm của lĩnh vực quyền con người. Mọi hoạt động kinh tế do thị trường điều tiết/bàn tay vô hình. Quyền tư hữu như là một trong những quyền tự nhiên của con người, tạo hóa ban cho con người, nhà theo quy định của Hiến pháp chỉ có trách nhiệm bảo vệ cho những quyền tự nhiên đó không bị vi phạm.

Mặc dù trong lĩnh vực kinh tế thị trường vận hành tốt hơn Nhà nước, nhưng cũng có những hoạt động khác của kinh tế đòi hỏi phải có sự liên quan đến nhà nước. Không có

<sup>1</sup> Xem, V.I. Lênin: Toàn tập, NXB. Tiến bộ, Mátcova 1977, t.42, tr. 349

<sup>2</sup> Xem, V.I. Lênin: S. đ. đ. tr. 350

những nền tảng lý thuyết kinh tế nào ủng hộ chính sách tự do kinh doanh thuần túy. Không một nền kinh tế nào hoạt động hiệu quả được nếu như không có nhà nước đóng một vai trò thích hợp và ngay cả trong trường hợp nếu vai trò đó được giới hạn như quan điểm “bàn tay vô hình” của nhà kinh tế cổ điển Adam Smith (1776). Ngay cả Hoa Kỳ, nơi mà chủ nghĩa tự do kinh doanh và tình trạng không tin tưởng vào nhà nước là trọng tâm của việc hình thành ra xã hội, thì các hành động của nhà nước cũng luôn luôn tỏ ra vô cùng quan trọng đối với sự tăng trưởng và phát triển của thị trường.

Như Morris Abraham, cựu đại sứ tại liên hợp quốc về vấn đề nhân quyền và cựu chủ tịch ủy ban quan sát của LHQ tại Gio-ne-vơ đã phát biểu: "Chỉ riêng tự do không thể đảm bảo cho thành công về kinh tế, nhưng sự cưỡng ép chắc chắn sẽ mang lại thất bại".

Đối với các nhà nước đang phát triển, và kể cả của các nước có nền kinh tế chuyển đổi, vai trò của nhà nước có ý nghĩa quyết định cho sự tăng trưởng và phát triển của kinh tế. Không có một chế độ chính trị/chế độ nhà nước nào lại không có mục tiêu ổn định và phát triển kinh tế. Càng ở những nước chậm phát triển thì mục tiêu phát triển kinh tế của chế độ chính trị càng phải được đặt ra. Chế độ kinh tế không những chỉ là cơ sở có tính quyết định đến chế độ chính trị, mà đối với nhà nước chậm phát triển còn là mục tiêu phát triển cần phải đạt được của chế độ chính trị.

Vì vậy, với tư cách là đạo luật cơ bản của mỗi quốc gia, hiến pháp ít nhiều phải có quy định về chế độ phát triển kinh tế.

Vậy chế độ kinh tế là gì và do những yếu tố nào cấu tạo nên? Chế độ kinh tế là một bộ phận hợp thành của chế độ xã hội của mỗi quốc gia. Nó bao gồm một tổng thể các qui định pháp luật ghi nhận những quan hệ kinh tế phù hợp với bản chất của nhà nước, truyền thống lịch sử và hoàn cảnh lịch sử cụ thể khác. Các quan hệ này vừa là yếu tố quyết định tính chất của nhà nước, vừa là cơ sở pháp lý - kinh tế cho sự tồn tại và phát triển của nhà nước. Dưới góc độ đó, chế độ kinh tế là một chế định quan trọng của luật hiến pháp.

Từ điển Bách khoa Việt Nam có định nghĩa:

*“Chế độ kinh tế là tổng thể các thể chế đặc trưng quy định các điều kiện, các phương thức tổ chức và các chính sách, cơ chế hoạt động của nền kinh tế một nước trong từng thời gian. Có nhiều loại chế độ kinh tế: Chế độ kinh tế tự do, chế độ kinh tế chỉ huy, chế độ kinh tế thị trường, chế độ kinh tế kế hoạch hóa tập trung, chế độ kinh tế mở, chế độ kinh tế tự cấp tự túc. Người ta thường phân biệt một cách máy móc hai chế độ kinh tế điển hình là chế độ kinh tế tự do theo cơ chế thị trường và chế độ kinh tế chỉ huy theo cơ chế tập trung kế hoạch hóa, đặc trưng cho hai hệ thống kinh tế xã hội: tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa (theo mô hình cũ).”<sup>1</sup>*

Chế độ kinh tế bao gồm trước hết là chính sách phát triển nền kinh tế. Chúng định hướng cho sự phát triển kinh tế phù hợp với điều kiện của đất nước. Quan hệ nền tảng quyết định tính chất của chế độ kinh tế là quan hệ sở hữu đối với tư liệu sản xuất. Nhà nước phải xác định các loại hình sở hữu thích hợp, qui định chế độ pháp lý đối với từng hình thức sở hữu đó. Chính sách về lao động sản xuất, phân phối và tiêu dùng thể hiện quan hệ kinh tế trong quá trình tái sản xuất. Chúng cũng là một yếu tố của chế độ kinh tế. Cuối cùng là những quan hệ về quản lý kinh tế. Quan hệ sản xuất là cơ sở của hệ thống quản lý kinh tế. Hệ thống quản lý kinh tế là hình thức cụ thể thể hiện quan hệ sản xuất trên thực tế;

<sup>1</sup> Xem, Từ điển Bách khoa Việt Nam, t. 1, NXB. Trung tâm Biên soạn từ điển Bách khoa Việt nam, Hà Nội 1995

*Vậy, chế độ kinh tế là một hệ thống các quan hệ kinh tế được pháp luật quy định thể hiện định hướng phát triển kinh tế, tính chất và hình thức sở hữu đối với tư liệu sản xuất, và tổ chức quản lý nền kinh tế.*

*Chế độ kinh tế được hình thành bằng: Chế độ sở hữu, mục đích, chính sách phát triển kinh tế và chế độ quản lý kinh tế.*

Trong xã hội tư bản, chế độ kinh tế dựa trên chế độ tư hữu những tư liệu sản xuất. Hiến pháp tư bản luôn luôn khẳng định long trọng quyền tư hữu là thiêng liêng và bất khả xâm phạm. Tuy có một số ràng buộc thể hiện vai trò điều tiết của nhà nước như "sở hữu phải phục vụ xã hội" (Hiến pháp Cộng hòa Liên Bang Đức 1949), song chế độ tư hữu là yếu tố quyết định tính chất quan hệ sản xuất các nước tư bản. Do đó chế độ kinh tế của bất kỳ xã hội tư bản nào đều chứa đựng sự bất bình đẳng xã hội, sự bóc lột và tính cạnh tranh tự phát trong nền kinh tế.

Chế độ kinh tế xã hội chủ nghĩa được hình thành về cơ bản dựa trên chế độ công hữu về tư liệu sản xuất chủ yếu. Theo quan điểm Mác - Lê nin, đó là điều kiện tiên quyết để xóa bỏ chế độ người bóc lột người; xây dựng chế độ xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên quá trình này phải tiến hành từ từ qua nhiều cấp độ, nhiều hình thức khác nhau, tránh nóng vội, duy ý trí, đốt cháy giai đoạn.

Chế độ kinh tế của nước ta được xác định là chế độ kinh tế xã hội chủ nghĩa. Trong quá trình phát triển, xây dựng và hoàn thiện đã trải qua nhiều giai đoạn với những nét đặc thù:

Tại Hiến pháp 1946 (giai đoạn 1945 - 1954) chế độ kinh tế nước ta còn là tự nhiên, tự do với nền kinh tế nhiều thành phần, đúng với mục tiêu cách mạng dân chủ tư sản kiểu mới (sau gọi là cách mạng dân chủ nhân dân). Hiến pháp qui định quyền tư hữu tài sản của công dân Việt nam được bảo đảm (Điều 12).

Hiến pháp 1959 (giai đoạn 1954 - 1975) đã xác lập một chế độ kinh tế theo chủ nghĩa xã hội, biến nền kinh tế lạc hậu thành một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa với công nghiệp hiện đại và nông nghiệp hiện đại, khoa học và kỹ thuật tiên tiến (Điều 9). Thời kỳ này, Hiến pháp còn thừa nhận tồn tại 4 loại hình sở hữu cơ bản về tư liệu sản xuất: Sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu của người lao động riêng lẻ và sở hữu của nhà tư sản dân tộc. Song nhà nước chủ trương đẩy mạnh công cuộc cải tạo xã hội chủ nghĩa, nhanh chóng xóa bỏ các hình thức sở hữu phi xã hội chủ nghĩa, tăng cường sự lãnh đạo tập trung thống nhất của nhà nước đối với kinh tế. Sở dĩ có hiện tượng này vì Điều 9 của bản Hiến pháp năm 1959 quy định rõ:

*“Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà tiến dần từ chế độ dân chủ nhân dân lên chủ nghĩa xã hội bằng cách phát triển và cải tạo nền kinh tế quốc dân theo chủ nghĩa xã hội, biến nền kinh tế lạc hậu thành một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa với công nghiệp và nông nghiệp hiện đại, khoa học và kỹ thuật tiên tiến.*

*Mục đích cơ bản của chính sách kinh tế của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là không ngừng phát triển sức sản xuất nhằm nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân.”*

Hiến pháp 1980 (giai đoạn 1975 - 1985) qui định một chế độ kinh tế thuần túy xã hội chủ nghĩa với một nền kinh tế chủ yếu có hai thành phần: Kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể, với hai hình thức sở hữu tương ứng; sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Thực hiện một chế độ quản lý kinh tế theo kế hoạch tập trung thống nhất kết hợp quản lý theo ngành, theo địa phương và vùng lãnh thổ.

Hiến pháp 1992 mở ra một giai đoạn mới- Hiến pháp của thời kỳ đổi mới. Chế độ kinh tế được quy định là kinh tế nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhận thức mới này rút ra từ bài học của những sai lầm, nóng vội, duy ý chí trong quá khứ. Hiến pháp đã quy định những nội dung mới về chế độ kinh tế như chính sách kinh tế, hình thức sở hữu, chế độ lao động sản xuất, phân phối và tiêu dùng và chế độ quản lý kinh tế. Cái quan trọng nhất của chế độ kinh tế là quy định sở hữu tư nhân được tồn tại và được hiến pháp bảo đảm.

## 2. Chính sách kinh tế

Chính sách kinh tế là một trong những thành phần quan trọng tạo nên chế độ chính trị của mỗi quốc gia. Trong cuốn Từ điển Bách khoa Việt Nam có định nghĩa:

*“Chính sách kinh tế là chính sách và biện pháp kinh tế mà nhà nước áp dụng trong một giai đoạn, hoặc thời kỳ lịch sử nhằm đạt được những mục đích, yêu cầu kinh tế chính trị nhất định. Chính sách có thể mang tính chất đường lối, chiến lược lâu dài, có thể tính chất sách lược ngắn hạn. Chính sách kinh tế được xây dựng trên cơ sở, những điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và những xu hướng phát triển xã hội”.*<sup>1</sup>

Hiến pháp 1992 đã thể chế hoá đường lối xây dựng kinh tế của Đảng, quy định một loạt nội dung chính sách kinh tế mới của Nhà nước.

Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi nguồn lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế.

Điều 15 và Điều 16 Hiến pháp quy định rõ mục đích chính sách phát triển kinh tế của nhà nước Việt Nam trong giai đoạn hiện nay như sau:

*“Nhà nước xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.*

*Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng. (Điều 15)*

*Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở phát huy mọi năng lực sản xuất, mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế gồm kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học, kỹ thuật và giao lưu với thị trường thế giới.*

*Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế được sản xuất, kinh doanh trong những ngành, nghề mà*

<sup>1</sup> Xem, Từ điển Bách khoa Việt Nam, t. 1 Sđ d, tr.477

*pháp luật không cấm; cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật.*

*Nhà nước thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.”(Điều 16)*

Trước đây, trên cơ sở nhận thức giản đơn về chủ nghĩa xã hội và về nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, chúng ta đã đề ra nhiệm vụ trọng tâm của Nhà nước ta trong suốt thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội là tiến hành công nghiệp hóa xã hội chủ nghĩa, đưa nền kinh tế nước ta tiến thẳng lên chủ nghĩa xã hội, bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa. Chúng ta đã thực hiện một cuộc cách mạng về quan hệ sản xuất nhằm xây dựng một nền kinh tế quốc dân chủ yếu có hai hình thức sở hữu: Sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Trên thực tế nền kinh tế mà chúng ta xây dựng lên là một nền kinh tế hiện vật, nền kinh tế xã hội hóa trực tiếp được đặt dưới sự chỉ huy bởi kế hoạch hóa tập trung cao độ. Cơ chế quản lý đó đã làm cho các tổ chức kinh tế hoạt động thiếu chủ động, thiếu hiệu quả, trông chờ và ỷ lại vào Nhà nước. Cả một nền kinh tế ở trong tình trạng trì trệ kéo dài mà thực chất là khủng hoảng. Chính sách kinh tế mới thay cho cơ chế kế hoạch hóa cao độ là phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có định hướng xã hội chủ nghĩa. Đó là một chính sách đang chuyển đổi của một nền kinh tế tập trung sang một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Chính sách chuyển đổi kinh tế chủ yếu được thực hiện bằng những nội dung sau đây:

- Chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với việc thiết lập các yếu tố cơ bản của nền kinh tế thị trường.
- Chuyển từ nền kinh tế chủ yếu do khu vực nhà nước và khu vực hợp tác xã chi phối sang một nền kinh tế nhiều thành phần, trong đó khu vực tư nhân và đầu tư nước ngoài chiếm tỷ trọng tương đối lớn trong GDP.
- Chuyển từ tình trạng đất nước bị bao vây, cấm vận và hạn chế ở các thị trường truyền thống ở Liên xô và khối xã hội chủ nghĩa Đông Âu trước đây sang phát triển hợp tác với hầu hết các nước trên thế giới. Việt Nam đã trở thành thành viên của ASEAN và APEC, đàm phán một số hiệp định thương mại song phương, mới đây với Hợp chúng Hoa kỳ, và hiện đang đàm phán để trở thành thành viên của WTO.<sup>1</sup>

Thời kỳ trước đây quan điểm phổ biến của chúng ta là kinh tế thị trường tức là kinh tế phi xã hội chủ nghĩa, chấp nhận kinh tế thị trường tức là chấp nhận quay trở về chủ nghĩa tư bản. Với nhận thức lại chủ nghĩa xã hội, tư tưởng mà Đảng và Nhà nước ta khẳng định hoàn toàn khác. Kinh tế thị trường là loại hình phát triển kinh tế có nhiều ưu điểm mà các xã hội đều tận dụng nó, trong đó có cả trong nền kinh tế quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội. Chúng ta chủ trương sử dụng cơ chế thị trường để tận dụng các mặt tích cực của cơ chế đó (như năng suất lao động, hiệu quả sản xuất) đồng thời phải định hướng nó phục vụ các mục tiêu công bằng ổn định và tiến bộ xã hội, ngăn ngừa những mặt tiêu cực (như nạn thất nghiệp, bóc lột lao động, đầu cơ, phân hóa giàu nghèo...) mà cơ chế này luôn luôn tiềm ẩn, trước định hướng xã hội chủ nghĩa.

Để bảo đảm cho mặt thứ nhất, Hiến pháp 1992 đã quy định một loạt nguyên tắc mới như: "Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa

<sup>1</sup> Xem, UNDP và MPI/DSI, Việt Nam hướng tới 2010, t. 1, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội 2001, tr. 40

dạng dựa trên nhiều loại hình sở hữu (Điều 15); phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế: Kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân và kinh tế tư bản nhà nước dưới nhiều hình thức (Điều 16). Kinh tế nhà nước được củng cố và phát triển, nhất là trong các ngành và lĩnh vực then chốt, giữ vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân.” (Điều 19). Kinh tế tập thể được tổ chức dưới nhiều hình thức trên nguyên tắc tự nguyện, dân chủ và cùng có lợi (Điều 20). Kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp, không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh.

Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển (Điều 21); Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được liên doanh liên kết với cá nhân, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước (Điều 22). Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam phù hợp với pháp luật Việt Nam, pháp luật và thông lệ quốc tế; bảo đảm quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không bị quốc hữu hoá. Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước.” (Điều 25); Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước không bị quốc hữu hóa (các Điều 23 và 25). Các thành phần kinh tế bình đẳng với nhau trước pháp luật, có quyền hợp tác và cạnh tranh với nhau một cách lành mạnh.

Để bảo đảm cho mặt thứ hai, Hiến pháp cũng quy định một loạt nguyên tắc tương ứng. Bên cạnh việc phát triển mọi thành phần kinh tế, chúng ta chủ trương sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng (Điều 15), kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân (Điều 19), trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức (Điều 23), Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách (Điều 26), xử lý nghiêm mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh bất hợp pháp, bảo vệ quyền lợi của người sản xuất và người tiêu dùng (Điều 28), sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường (Điều 29).

Những quy định trên đây cho thấy tính độc đáo của chính sách phát triển kinh tế thị trường nước ta. Đó là tính định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế thị trường. Trong quá trình xây dựng tiếp theo không thể để xảy ra tình trạng chạy theo lợi nhuận mà bỏ quên các vấn đề công bằng xã hội, xâm hại môi trường. Đó là đặc điểm quan trọng thể hiện tính tiến bộ của nền kinh tế thị trường nước ta, thể hiện sự khác biệt giữa nền kinh tế thị trường nước ta với kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa.

Một điểm quan trọng khác của chính sách kinh tế của nhà nước là vận động toàn dân cần kiệm xây dựng chủ nghĩa xã hội; quy định và kiểm tra việc sử dụng đúng hướng lao động, vật tư, tiền vốn. Bên cạnh đó, nhà nước khuyến khích các tổ chức cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt nam phù hợp với pháp luật Việt nam, pháp luật và thông lệ quốc tế, bảo đảm quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức cá nhân nước ngoài. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không bị quốc hữu hóa (Điều 25).

Nhà nước thống nhất quản lý và mở rộng hoạt động kinh tế đối ngoại, phát triển các hình thức hoạt động kinh tế với mọi quốc gia, mọi tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, bảo vệ và thúc đẩy sản xuất trong nước (Điều 24).

Hiến pháp quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, mọi cá nhân phải thực hiện các quy định của Nhà nước về sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và hủy hoại môi trường. Đây là một chính sách kinh tế lớn có ý nghĩa trước mắt cũng như lâu dài.

### 3. Chế độ sở hữu

Cùng với chính sách kinh tế, chế độ sở hữu là yếu tố cơ bản trong chế độ kinh tế. Chính vì vậy mà việc điều chỉnh các quan hệ sở hữu luôn luôn đặt ra đối với Hiến pháp các nước cũng như Hiến pháp nước ta.

Trong thời kỳ cách mạng dân chủ nhân dân, Nhà nước thừa nhận mọi loại hình sở hữu. Hơn nữa, để động viên tất cả mọi tầng lớp nhân dân tham gia kháng chiến kiến quốc, Nhà nước tuyên bố bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất. Điều 12 Hiến pháp 1946 quy định "Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt nam được bảo đảm".

Quá độ lên chủ nghĩa xã hội tất yếu đặt ra vấn đề xóa bỏ chế độ tư hữu và thay thế vào đó là nền công hữu. Song, quá trình này đã được tiến hành nóng vội. Đã không sử dụng đầy đủ tiềm năng của các loại hình kinh tế được coi là phi xã hội chủ nghĩa mà tiến hành cải tạo chúng một cách gò ép, máy móc. Trong khoảng thời gian từ 1954 đến 1980, ở nước ta từ chỗ còn tồn tại nhiều loại hình sở hữu về tư liệu sản xuất kể cả sở hữu tư nhân (Hiến pháp 1946) đến còn 4 loại hình sở hữu chủ yếu và tư liệu sản xuất là sở hữu Nhà nước tức là của toàn dân, sở hữu của hợp tác xã tức là sở hữu tập thể của nhân dân lao động, hình thức của người lao động riêng lẻ và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc (Hiến pháp 1959) tiến lên thiết lập và củng cố chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa và tư liệu sản xuất nhằm thực hiện một nền kinh tế chủ yếu có hai thành phần: thành phần kinh tế quốc doanh thuộc sở hữu toàn dân và kinh tế hợp tác xã thuộc sở hữu tập thể (Hiến pháp 1980).

Hậu quả của quan niệm giản đơn về chủ nghĩa xã hội và về nền kinh tế trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội này đã quá rõ. Thực tế đó buộc Đảng và Nhà nước ta phải nhìn nhận lại những quan niệm giáo điều về xây dựng chủ nghĩa xã hội. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng đã đề ra đường lối đổi mới toàn diện, mở ra bước ngoặt trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội ở Việt nam. Chủ trương phát triển một nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa được tiến hành mạnh mẽ. Hiến pháp 1992 thể chế hóa đường lối này của Đảng. Việc thừa nhận và bảo vệ sự tồn tại và phát triển của sở hữu tư nhân đối với tư liệu sản xuất bên cạnh các loại hình sở hữu khác là điểm mấu chốt trong chế độ kinh tế nước ta giai đoạn này. Các thành phần kinh tế: kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân và kinh tế tư bản nhà nước được phát triển, bình đẳng trước pháp luật, tự chủ và liên kết, hợp tác và cạnh tranh trong sản xuất kinh doanh.

Như vậy trên thực tế đã thừa nhận sự tồn tại lâu dài của các hình thức sở hữu phi xã hội chủ nghĩa. ở đây nhà nước ta chủ trương không phải từ bỏ những nguyên tắc kinh tế xã hội chủ nghĩa mà là sử dụng và phát huy tác dụng tích cực của các thành phần kinh tế đó trong đó kinh tế quốc doanh vẫn chiếm địa vị chủ đạo. Việc xử dụng các thành phần kinh tế đó dài hay ngắn phụ thuộc vào tính tích cực của chúng.

Hiện nay ở nước ta đang tồn tại những hình thức sở hữu chủ yếu sau:

1. Sở hữu toàn dân (hay sở hữu nhà nước);

2. Sở hữu tập thể;
3. Sở hữu tư nhân và sở hữu cá nhân;
4. Sở hữu hỗn hợp.

Ứng với mỗi một loại hình sở hữu có một thành phần kinh tế: Thành phần kinh tế nhà nước, thành phần kinh tế tập thể, thành phần kinh tế tư nhân, và các thành phần kinh tế hỗn hợp.

#### 1. Sở hữu toàn dân (hay sở hữu nhà nước)

Đây là hình thức sở hữu xã hội chủ nghĩa có vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân. Nó bao quát những tư liệu sản xuất chủ chốt quyết định sự phát triển của nền kinh tế.

Tài sản thuộc sở hữu toàn dân bao gồm: Đất đai, rừng núi sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước (Điều 17).

Tài sản thuộc sở hữu toàn dân là tài sản chung của toàn xã hội. Chủ thể của sở hữu này là toàn thể nhân dân mà Nhà nước là đại diện. Nhà nước với tính cách là đại diện chủ sở hữu của toàn dân định đoạt toàn bộ tài sản nhà nước, thực hiện thẩm quyền của nhân dân đối với tài sản đó. Nhà nước là chủ thể thống nhất và duy nhất đối với tất cả tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Nhà nước giao những tài sản thuộc sở hữu của mình cho các tập thể, cá nhân sử dụng theo quy định của pháp luật.

Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy, một khi nhà nước sở hữu và kiểm soát doanh nghiệp, thì nhà nước có xu hướng sử dụng quyền sở hữu và kiểm soát đó để phục vụ những lợi ích khác hơn là phục vụ khả năng tạo ra lợi nhuận lâu dài và do đó sở hữu nhà nước thông thường khác với mục tiêu về tính hiệu quả của thị trường.<sup>1</sup>

Hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước Việt Nam là một vấn đề đang được công cuộc cải tổ kinh tế hiện nay rất quan tâm. Vì hiệu quả hoạt động của chúng ảnh hưởng rất lớn đến mức thu nhập quốc dân lẫn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Cũng như hầu hết các nước khác, các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước được gọi là các doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam đang ở tình trạng kém hiệu quả hoạt động. Đa số các doanh nghiệp này có mức lợi nhuận thấp hoặc thậm chí âm ngay ngay cả trong trường hợp được bảo hộ khỏi sự cạnh tranh quốc tế và trong nước, và được hưởng cả lợi thế độc quyền thị trường trong nước. Sự hoạt động kém hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước Việt Nam đã đẩy hệ thống tài chính rơi vào tình trạng nguy ngập, hạn chế sự đầu tư của tư nhân và nước ngoài, và dẫn đến sự làm mất sự ổn định nền kinh tế. Chính vì lẽ đó hiện nay nhà nước Việt Nam đang tiến hành cải cách thành phần kinh tế này bằng nhiều biện pháp khác nhau. Một trong những biện pháp quan trọng là cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước.

Điều quan trọng trong công cuộc cải tổ nền kinh tế hiện nay ở Việt Nam là thúc đẩy nhanh thành phần kinh tế tư nhân, cần có một khu vực kinh tế tư nhân năng động. Nhà nước cần phải loại bỏ mọi rào cản đối với sự phát triển của khu vực này, giải phóng mọi tiềm năng của họ.

Đất đai là tài sản đặc biệt thuộc sở hữu toàn dân. Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả.

<sup>1</sup> Xem, UNDP và MPI/DSI, Việt Nam hướng tới 2010, t. 1, NXB.Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.114



Khác với trước đây, Hiến pháp 1992 quy định: Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Họ có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất, được chuyển quyền sử dụng đất được nhà nước giao theo quy định của pháp luật (Điều 18). Đây là cách giải quyết hợp tình hợp lý trong điều kiện hiện nay. Nó bảo đảm cho Nhà nước vừa là chủ sở hữu duy nhất đối với đất đai, thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả, đồng thời bảo đảm cho người được giao đất yên tâm sử dụng, đầu tư, khai thác lâu dài. Bản thân sở hữu nhà nước (toàn dân) không phải là không hiệu quả. Tính không hiệu quả này nảy sinh từ những hạn chế về quyền chuyển nhượng, quyền sử dụng, và cầm cố đất đai.

Trong điều kiện kinh tế nhiều thành phần theo cơ chế thị trường càng cần phải củng cố và tăng cường sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Bởi vì chỉ có phát huy ưu thế của các thành phần kinh tế này thông qua cạnh tranh lành mạnh thì mới chế ngự mặt tiêu cực của sở hữu tư nhân, lôi cuốn chúng theo định hướng chung đã chọn. Vì thế Hiến pháp quy định "Kinh tế quốc doanh được củng cố và phát triển, nhất là trong những ngành và lĩnh vực then chốt, giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân" (Điều 19).

## 2. Sở hữu tập thể

Đây là loại hình sở hữu xã hội chủ nghĩa gần giống với sở hữu toàn dân. Tuy nhiên, nó có những điểm khác so với sở hữu toàn dân về chủ thể, phương pháp hình thành, phạm vi các đối tượng tài sản và trật tự quản lý.

Sở hữu tập thể bao gồm sở hữu của các hợp tác xã sản xuất, kinh doanh trong các lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng.

Tài sản thuộc sở hữu tập thể là tài sản không nằm trong diện sở hữu tuyệt đối của Nhà nước (kể ở trên) và được sử dụng để tiến hành các hoạt động sản xuất tương ứng hay phục vụ các nhu cầu sản xuất, văn hóa, đời sống của các thành viên của tập thể. "Kinh tế tập thể do công dân góp vốn, góp sức hợp tác sản xuất, kinh doanh được tổ chức dưới nhiều hình thức trên nguyên tắc tự nguyện, dân chủ và cùng có lợi. Nhà nước tạo điều kiện để củng cố và mở rộng các hợp tác xã hoạt động có hiệu quả" (Điều 20).

Một loại hình sở hữu xã hội chủ nghĩa gần giống như sở hữu tập thể là sở hữu của các tổ chức xã hội. Hình thức sở hữu này đang tồn tại và được sử dụng thực hiện chức năng và phục vụ các nhu cầu đời sống văn hóa - xã hội của các thành viên của tổ chức (Ví dụ như các nhà nghỉ, cơ sở du lịch của Tổng Liên đoàn Lao động Việt nam).

## 3. Sở hữu cá nhân và sở hữu tư nhân

Trong lý thuyết của chủ nghĩa xã hội có sự phân biệt giữa sở hữu tư nhân và sở hữu cá nhân. Hiện nay, trong điều kiện kinh tế nhiều thành phần có sự hoà lẫn các loại hình sở hữu cá nhân với sở hữu tư nhân. Tuy nhiên, xét về chế độ sở hữu thì vẫn cần phải phân biệt các hình thức sở hữu đó. Nếu như tài sản của sở cá nhân chỉ nhằm mục đích đáp ứng các sinh hoạt của cá nhân, không đưa vào kinh doanh sản xuất, thì sở hữu tư nhân lại chủ yếu là phần tài sản được đưa vào hoạt động kinh doanh, với mục đích sinh ra lợi nhuận cho cá nhân.

Sở hữu cá nhân và sở hữu tư nhân là một phần quan trọng của quyền con người. Về cơ bản con người khác với con vật ở chỗ ý thức được quyền tư hữu và tài sản của mình. Sở hữu tư nhân là sở hữu của lao động cá thể, tư bản tư nhân trong nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, giao thông vận tải.

Hình thức sở hữu này cũng được xác định là một loại hình sở hữu xã hội chủ nghĩa. Nguồn chủ yếu của sở hữu này là kết quả lao động của cá nhân và phần quỹ tiêu dùng xã hội mà cá nhân được hưởng. Tài sản thuộc sở hữu cá nhân chủ yếu là những sản phẩm tiêu dùng (không phải là tư liệu sản xuất). Chủ thể của sở hữu cá nhân là các thành viên trong xã hội trực tiếp tham gia lao động sản xuất.

Sở hữu cá nhân bắt nguồn từ lao động do có sự tham gia lao động xã hội mà có. Cơ sở (nguồn) của sở hữu cá nhân là thu nhập do lao động và các nguồn thu nhập chính đáng khác (như thừa kế, cho, tặng), gồm các đồ vật tiêu dùng, tiền tiết kiệm, nhà ở v.v... Theo các Hiến pháp trước đây (1959, 1980) thì những công cụ sản xuất dùng trong những trường hợp được phép lao động riêng lẻ (trong công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ) cũng coi là sở hữu cá nhân (Điều 27, Hiến pháp 1980). Hiến pháp 1992 không đề cập vấn đề này nữa. Khái niệm công dân cá thể, người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ xuất hiện trong bối cảnh tập thể hóa, hợp tác hóa triệt để, dùng để chỉ người lao động ngoài tập thể. Nhà nước tạm thời vẫn thừa nhận nhưng có xu hướng chuyển nhanh họ vào con đường làm ăn tập thể. Trong điều kiện kinh tế nhiều thành phần hiện nay thì hình thức này chuyển đổi thành kinh tế cá thể thuộc loại hình sở hữu tư nhân. Hiện nay thành phần kinh tế này còn có phạm vi tương đối lớn.

Sản phẩm thuộc kinh tế phụ gia đình cũng thuộc vào sở hữu cá nhân. Người làm kinh tế phụ gia đình là cán bộ, công nhân viên nhà nước, xã viên hợp tác xã tự bỏ sức lao động làm ngoài giờ tạo thêm thu nhập bằng sức lao động của mình không gắn với bóc lột sức lao động của người khác. "Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển" (Điều 21).

Trước đây Nhà nước chủ trương cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với loại hình sở hữu này. "Nhà nước tiến hành cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với các thành phần kinh tế tư bản chủ nghĩa ở thành thị và nông thôn bằng những hình thức thích hợp" (Điều 26. Hiến pháp 1980) "Nhà nước khuyến khích, hướng dẫn và giúp đỡ nông dân cá thể, người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ khác tiến lên con đường làm ăn tập thể" (Điều 24. Hiến pháp 1980).

Dưới ánh sáng đường lối đổi mới do Đại hội Đảng lần thứ VI (1986) đề ra, Nhà nước đã tuyên bố công nhận và bảo hộ sự tồn tại lâu dài của các thành phần kinh tế này. Chính sách này của Nhà nước ta đối với các thành phần kinh tế phi xã hội chủ nghĩa được quy định trong các Nghị định số 27, 28, 29 ngày 9 tháng 3 năm 1988 ban hành Bản quy định về chính sách đối với các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh. Hiến pháp 1992 đã sửa đổi khẳng định:

*" Kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp, không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh.*

*Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển."*  
(Điều 21)

Thừa nhận và bảo vệ sự tồn tại và phát triển của sở hữu tư nhân đối với tư liệu sản xuất là một bước phát triển trong chế độ kinh tế nước ta thời kỳ đổi mới nhận thức lại chủ nghĩa xã hội. Khi mà việc tồn tại nhiều hình thức sở hữu đối với tư liệu sản xuất còn là khách quan, phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất nước ta trong giai đoạn hiện nay mà đã chủ trương xóa bỏ tư hữu, phát triển sở hữu toàn dân thuần khiết, nhất là các thành phần kinh tế xã hội chủ nghĩa này chưa đủ sức giải quyết mọi vấn đề kinh tế - xã hội thì chẳng những kìm hãm sự phát triển của lực lượng sản xuất mà sở hữu

toàn dân cũng bị suy vong vì cung cách quản lý hành chính mệnh lệnh, độc quyền. Thừa nhận và bảo vệ sở hữu tư nhân là nhằm giải phóng mọi năng lực sản xuất, hỗ trợ, bổ xung cho kinh tế xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên, phải thấy mặt trái luôn luôn tiềm ẩn của sở hữu tư nhân là sự chiếm hữu lợi ích kinh tế, chiếm hữu lao động không được trả công của người khác. Để ngăn ngừa tình trạng này cần phải phát huy ưu thế của các thành phần kinh tế xã hội chủ nghĩa, tăng cường quản lý Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường, vừa tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế phát triển vừa bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, nhất là pháp luật kinh tế một cách nghiêm ngặt, xử lý nghiêm mọi hành vi vi phạm, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng.

Hiện nay trong nền kinh tế của thị trường nhiều người không muốn có sự phân biệt giữa sở hữu tư nhân và cá nhân. Mọi sở hữu cá nhân có đưa vào thị trường để kinh doanh phát triển kinh tế.

#### 5. Sở hữu hỗn hợp

Sở hữu hỗn hợp là loại hình sở hữu phối kết hợp giữa sở hữu tư nhân với các loại hình sở hữu khác, hoặc giữa các loại hình sở hữu khác với nhau trong việc đưa vốn và tài sản vào tham gia kinh doanh sản xuất.

Trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội còn dự kiến phát triển kinh tế tư bản Nhà nước dưới nhiều hình thức. Điều 16 Hiến pháp 1992 khẳng định phát triển thành phần kinh tế này.

#### 4. Chế độ quản lý kinh tế

Quản lý nhà nước về kinh tế trong thời đại ngày nay trở thành một nhân tố cơ bản quyết định sự phát triển của mọi quốc gia không kể của chế độ chính trị tư bản và của cả chế độ xã hội chủ nghĩa, các nước phát triển hay đang phát triển. Quản lý nền kinh tế là một phần quan trọng trong hoạt động của Nhà nước nói chung và Nhà nước xã hội chủ nghĩa nói riêng. Bất kỳ một nền kinh tế nào đều cần có sự quản lý của Nhà nước. Càng là kinh tế thị trường càng phải tăng cường hiệu lực quản lý của Nhà nước đối với nền kinh tế. Ở đây, Nhà nước tác động đến các chủ thể kinh tế với tính cách là chủ thể thực hiện quyền lực công cộng. Nhà nước quản lý toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội.

Để tăng cường và phát triển kinh tế, nhà nước và các tổ chức kinh tế đều phải thực hiện những chức năng kinh tế nhất định. Những chức năng tuy có quan hệ với nhau, nhưng chúng không thể đồng nhất. Mọi nhà nước không phân biệt chế độ chính trị đều phải có sự phân định giữa chức năng kinh tế của nhà nước và chức năng sản xuất - kinh doanh của các tổ chức kinh tế trong nền kinh tế quốc dân.

Nhà nước trong một nền kinh tế thị trường là những hoạt động của nhà nước cần phải thực hiện để cùng với thị trường đảm bảo cho tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước. Về nguyên tắc là nhà nước không can thiệp vào những lĩnh vực mà bản thân thị trường hoạt động tốt, chỉ can thiệp vào những nơi mà thị trường hoạt động không tốt. Sự can thiệp không đúng lúc, không đúng chỗ của nhà nước có thể dẫn đến sự thiệt hại cho nền kinh tế và quyền lợi của người dân. John Keynes trong tác phẩm “Sự kết thúc của nền kinh tế thị trường tự do” đã cho rằng:

*“Điều quan trọng đối với nhà nước không phải là làm những việc mà người dân đã làm, làm tốt hơn, hoặc tồi hơn họ một chút, mà là làm những việc hiện nay chưa ai làm.”*

Việt Nam cũng như các nước xã hội chủ nghĩa trước đây trong nền kinh tế tập trung nhà nước đã làm tất cả không còn chỗ cho thị trường. Nền kinh tế không vì vậy mà tốt hơn, mà thậm chí còn tồi tệ hơn. Nhưng sự can thiệp của nhà nước không phải là không cần thiết, nếu như muốn có một nền kinh tế phát huy được đầy đủ khả năng tiềm tàng của nó.

Những sự can thiệp tất yếu của nhà nước đến sự phát triển kinh tế đã được khẳng định cả về mặt lý luận và thực tiễn bao gồm:

- Nhà nước phải duy trì một hệ thống pháp luật và trật tự cho các hoạt động kinh tế;
- Bảo đảm cơ sở hạ tầng cho phát triển kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô và ổn định chính trị;
- Bảo vệ môi trường,
- Quản lý có hiệu quả khu vực dịch vụ công;
- Giải quyết các khiếm khuyết của thị trường như độc quyền, công bằng, cạnh tranh lành mạnh...

Trong tất cả những chức năng này phải đảm bảo nguyên tắc nhà nước chỉ trực tiếp tham gia vào hoạt động kinh tế chỉ khi nào thị trường thất bại và, thị trường làm không có hiệu quả bằng nhà nước. Trước hết nhà nước phải xây dựng, hoàn thiện một hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống pháp luật kinh tế phù hợp với quy luật phát triển nền kinh tế của quốc gia. Tất cả các nhà nước đều phải cung cấp một loạt các hàng hóa và dịch vụ công cộng, những hàng hóa công đó chỉ có nhà nước mới có quyền cung cấp. Trong những hàng hóa công đó, hệ thống pháp luật chiếm một vị trí quan trọng. Việc xác lập khuôn khổ pháp luật đúng đắn chỉ các hoạt động kinh tế trong nền kinh tế thị trường được xem như là một điều kiện tiên quyết bảo đảm cho thị trường hoạt động có hiệu quả. Vì môi trường pháp lý ảnh hưởng trực tiếp đến các quyết định kinh doanh của các chủ thể doanh nghiệp. Vấn đề cơ bản của kinh tế là sở hữu và lợi ích kinh tế. Bởi vậy trung tâm của pháp luật kinh tế là bảo vệ các lợi ích chính đáng của các chủ thể trên thị trường, không cho phép xâm phạm một cách tùy tiện quyền sở hữu làm ảnh hưởng đến lợi ích của các chủ thể hoạt động trên thị trường. Vai trò của pháp luật kinh tế thể hiện ở các mặt sau đây:

- Pháp luật kinh tế xác định địa vị pháp lý các tổ chức và đơn vị kinh tế;
- Bằng pháp luật kinh tế nhà nước điều chỉnh các hành vi kinh doanh xác định các hành vi kinh doanh hợp pháp, kinh doanh phi pháp
- Tạo ra các luật chơi một cách bình đẳng cho các chủ thể kinh doanh, phát huy tính tích cực và hạn chế các mặt tiêu cực của thị trường.

Nhà nước thực hiện vai trò kinh tế thông qua nhiều hình thức, chức năng tạo lập môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh là một trong những chức năng quan trọng của nhà nước hiện đại. Môi trường kinh doanh là tổng thể các yếu tố bên

ngoài tác động trực tiếp hay gián tiếp đến các quyết định hoặc hoạt động của các đơn vị kinh doanh. Nhóm các yếu tố bên ngoài bao gồm: Môi trường văn hóa – xã hội, môi trường kinh tế, môi trường pháp lý, môi trường vật chất và môi trường công nghệ. Nhóm các yếu tố bên ngoài có tác động trực tiếp đến các đơn vị kinh tế là các yếu tố môi trường vĩ mô gồm có khách hàng, nhà cung cấp, các đối thủ cạnh tranh, các nhóm quyền lợi trong doanh nghiệp ... Trong số các yếu tố thuộc môi trường kinh tế, nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng đối với các yếu tố thuộc môi trường vĩ mô. Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô là làm giảm những biến động ngắn hạn trong nền kinh tế và khuyến khích bền vững sự tăng trưởng kinh tế lâu dài. Trong việc duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, yếu tố hàng đầu là ổn định tiền tệ mà biểu hiện là ổn định tỷ giá hối đoái, ổn định giá cả lãi suất, thông qua đó tác động tích cực đến tăng trưởng và phát triển kinh tế. Ổn định kinh tế vĩ mô là điều kiện tiên quyết cho việc tính toán kinh doanh của của cá chủ thể kinh tế. Giá cả thay đổi thất thường, tỷ giá tăng mạnh hoặc giảm mạnh làm cho các chủ đầu tư không tính toán nổi lỗ, lãi. Ổn định kinh tế vĩ mô tạo ra sự tin tưởng của các chủ thể kinh doanh vào tương lai mà đầu tư vào công việc sản xuất, phát triển kinh tế.

Chức năng ổn định chính trị của nhà nước xuất phát từ sự tác động của chính trị đến kinh tế, tạo thuận lợi đối với các hoạt động kinh doanh. Một nhà nước mạnh, thực thi hữu hiệu các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, đáp ứng được những nhu cầu chính đáng của nhân dân sẽ đem lại lòng tin và sức hấp dẫn cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Trong một nhà nước ổn định chính trị, các nhà kinh doanh được đảm bảo an toàn về đầu tư, quyền sở hữu và các loại tài sản khác. Do đó các nhà kinh doanh sẵn sàng đầu tư những khoản tiền lớn và các dự án dài hạn. Sự bất ổn định chế độ chính trị trong nước sẽ gây lên tình trạng khủng hoảng chính phủ, đảo chính và xung đột vũ trang trong nước. Khi một trong những tình trạng này xảy ra sẽ làm cho mức độ an toàn về tính mạng, tài sản và các giao dịch kinh doanh của các doanh nhân không được đảm bảo thi hành.

Xung đột với nước ngoài có thể dẫn đến chiến tranh, hoặc các quốc gia thường áp dụng các chính sách cấm vận, trừng phạt kinh tế, mà các doanh nghiệp luôn luôn là những chủ thể đầu tiên phải gánh chịu. Một nhà nước có thể áp dụng những chính sách quá tả, hoặc quá hữu, hoặc ôn hòa ... tất cả dù ít hay nhiều đều ảnh hưởng đến các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Các chính sách điều hành và kiểm soát nền kinh tế của nhà nước bao gồm chính sách xuất – nhập khẩu, chính sách giá cả, chính sách về lương bổng mà các doanh nghiệp phải áp dụng. Các chính sách quản lý nền kinh tế gồm chính sách kìm chế lạm phát, mức nợ nước ngoài, tỷ lệ thâm hụt ngân sách và các dịch vụ hỗ trợ kinh doanh như phát triển giao thông vận tải, thông tin, y tế, dịch vụ ngân hàng, điện, nước v.v. Những chính sách này đều có tác dụng làm cho mức độ rủi ro, tăng hay giảm đến niềm tin của các nhà doanh nghiệp trong việc bỏ vốn và tài sản vào hoạt động kinh doanh của họ. Những chính sách này đều được nhà nước thể chế hóa thành các đạo luật và chúng đều có hiệu lực ảnh hưởng đến các hoạt động kinh doanh của nền kinh tế.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của công cuộc đổi mới ở Việt Nam chúng ta hiện nay là nhận thức lại vai trò của nhà nước chúng ta trong một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vị trí đó hoàn toàn khác với của một nền kinh tế tập trung kế hoạch hóa, mà chúng ta đã từng trải qua.

Hãy xem xét những nhận định của UNDP trong dự án phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, "Nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010 ở Việt Nam" trích trong phần dưới đây:

### ***Vai trò của Nhà nước***

#### ***Những phát hiện chủ yếu***

*Trong việc xây dựng Chiến lược kinh tế - xã hội cho 10 năm tới, không vấn đề nào quan trọng hơn là vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế. Trên thực tế, ở bất kỳ nơi nào trên thế giới, vai trò của nhà nước đang thay đổi và không nơi nào rõ nét hơn là ở các nền kinh tế chuyển đổi. Việt Nam không phải là ngoại lệ. Bốn vấn đề lớn chính liên quan đến vai trò mới của Nhà nước ở Việt Nam được bàn đến trong dự án này là: Sở hữu nhà nước, cung cấp kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội, sự can thiệp của Chính phủ vào thị trường và "vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước".*

*Kinh nghiệm của các nước trên khắp thế giới cho thấy, khi mà nhà nước sở hữu hoặc kiểm soát doanh nghiệp thì nhà nước có xu hướng sử dụng quyền sở hữu và kiểm soát của mình để phục vụ những lợi ích khác hơn là khả năng sinh lợi dài hạn của doanh nghiệp và vì vậy sở hữu nhà nước thường là khác với mục tiêu về tính hiệu quả của thị trường. Vai trò áp đảo của các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam, nhất là trong khu vực công nghiệp, là một vấn đề nghiêm trọng vì hầu hết các doanh nghiệp này được biết rõ là không có hiệu quả. Do các khoản lỗ hoạt động lớn của các doanh nghiệp nhà nước phải được bù đắp bằng ngân sách hoặc thông qua các khoản vay từ hệ thống ngân hàng, nên vấn đề doanh nghiệp nhà nước đe dọa sự ổn định kinh tế vĩ mô và đẩy những đối tượng đi vay đáng tin cậy hơn ra khỏi thị trường tín dụng. Chính phủ phải có trách nhiệm giải quyết vấn đề này và làm việc đó càng nhanh càng tốt.*

*Nghĩa vụ cơ bản nhất của nhà nước là cung cấp hàng hoá công, chủ yếu là kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội của nền kinh tế. Việt Nam bị tụt hậu so với mức trung bình của các nước có thu nhập thấp về kết cấu hạ tầng, năng lượng, giao thông vận tải, viễn thông và thông tin. Cần thực hiện những biện pháp chiến lược để bắt kịp các nước khác, bao gồm đa dạng hoá các nguồn tài chính, nâng cao hiệu quả đầu tư và cải thiện sự tiếp cận với kết cấu hạ tầng ở vùng nông thôn, vùng sâu và vùng xa.*

*Cung cấp các dịch vụ xã hội là một trách nhiệm tối cao khác của Chính phủ và cần tăng chi công cộng cho cả giáo dục, y tế và dịch vụ xã hội và bảo đảm các cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người. Để cấp vốn cho các đầu tư và chi tiêu*

*có liên quan, Việt Nam phải giải phóng tiềm năng của khu vực tư nhân để bổ sung cho khu vực nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ này. Việc này cần được thực hiện bằng cách tham gia trực tiếp và gián tiếp - thông qua nộp thuế. Nếu không có khu vực tư nhân lớn hơn, năng động và có khả năng đóng thuế, thì các nguồn thu của Chính phủ sẽ không thể đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng về các dịch vụ kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội.*

*Một nghĩa vụ cơ bản nữa của Chính phủ là cung cấp khuôn khổ thể chế để điều hành nền kinh tế. Có 4 lĩnh vực đặc biệt quan trọng là: Xác định một nền pháp trị mang tính hỗ trợ đối với các thể chế thị trường và đảm bảo quyền sở hữu; đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô và ổn định tài chính; tạo ra môi trường thuận lợi cho kinh doanh và thúc đẩy cạnh tranh để khuyến khích đổi mới và phân bổ nguồn lực có hiệu quả; và thúc đẩy công nghệ mới.*

*Để đáp ứng yêu cầu của một nền kinh tế hiện đại hơn và theo định hướng thị trường, phải tăng cường năng lực của Chính phủ. Sẽ cần một hệ thống hành chính công được tổ chức tốt với đội ngũ cán bộ công nhân viên chức làm việc có hiệu quả hơn và được trả lương cao hơn. Cũng cần đến tính minh bạch và tính chịu trách nhiệm trong việc ra quyết định của Chính phủ và trong quản lý nguồn lực của công cộng. Ngoài ra, cần khuyến khích sự tham gia của người dân, tăng cường khả năng tiếp cận thông tin, nâng cao nhận thức về quyền và nghĩa vụ trước pháp luật.*

*...vai trò của Chính phủ vẫn thực sự là trọng yếu vì sự thành bại về kinh tế - xã hội chủ yếu quyết định bởi phương sách mà Chính phủ thực thi vai trò của mình. Vai trò này giờ đây phải thay đổi từ chỗ tham gia trực tiếp vào các hoạt động sản xuất sang cung cấp các thể chế, kết cấu hạ tầng vật chất và xã hội và môi trường kinh doanh mang tính cạnh tranh. Về phương diện này, Nhà nước có thể đóng vai trò trọng yếu và tích cực như chất xúc tác cho tăng trưởng dài hạn bền vững và như một đối tác của khu vực tư nhân.<sup>1</sup>*

Chính phủ Việt Nam trong một tinh thần mới có quá nhiều việc cần phải làm trong chiến lược phát triển của mình. Báo cáo của Dự án về Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2001- 2010) của Chính phủ Việt Nam do UNDP tài trợ do Viện Chiến lược phát triển thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư có một kết luận rằng:

*"...Thành công hay thất bại về kinh tế - xã hội chủ yếu được xác định định bởi phương cách mà Chính phủ thực thi vai trò thiết yếu của mình trong nền kinh tế. Vai trò này giờ đây phải thay đổi. Sức lực của Chính phủ cần được chuyển từ chỗ tham gia trực tiếp vào các hoạt động sang lĩnh vực dịch vụ công... Việt Nam*

---

Xem, UNDP and MPI/ DSI : Việt Nam hướng tới 2010 / Tuyển tập các báo cáo phối hợp nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các chuyên gia quốc tế và Việt Nam. Tập 1. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 111 - 113.

*có một Chính phủ vừa quá nhiều vừa quá ít - quá nhiều về mặt kiểm soát sản xuất và đầu tư và quá ít về nền pháp quyền và cung cấp hàng hoá và dịch vụ công. Chiến lược mới cần phải nhấn mạnh sự cần thiết phải chuyển sức lực của Chính phủ từ chỗ tham gia trực tiếp vào các hoạt động sản xuất sang hai lĩnh vực cụ thể. Thứ nhất cung cấp các dịch vụ giáo dục, y tế, nghiên cứu nông nghiệp, xây dựng kết cấu hạ tầng có chất lượng cao và hỗ trợ những nhóm dễ tổn thương trong xã hội. Thứ hai, cung cấp các thể chế minh bạch và có sự tham gia của cộng đồng có khả năng thúc đẩy nền pháp quyền bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định tài chính và tạo ra môi trường tốt hơn cho doanh nghiệp. Một chương trình nhằm có được một Nhà nước hữu hiệu và hiệu quả hơn cần bao gồm những thành phần trọng yếu sau đây:*

- *Xây dựng và thực hiện một cách cấp bách một chiến lược mới và các chính sách mới về vai trò của nhà nước trong xã hội và trong nền kinh tế ở thế kỷ XXI.*

- *Đặt chiến lược trên cơ sở những yêu cầu, ưu tiên và nghĩa vụ mới của nhà nước.*

- *Tăng cường năng lực và khả năng của Chính phủ trong việc đáp ứng nhu cầu của một xã hội hiện đại hơn và một nền kinh tế thị trường. Tổ chức lại bộ máy hành chính công. Trả lương ở mức độ chấp nhận được cho cán bộ công nhân viên chức. Thay đổi việc ra quyết định và việc quản lý nguồn lực công của Chính phủ để nâng cao tính minh bạch, chịu trách nhiệm và khả năng tiên liệu về mặt pháp lý. Khuyến khích sự tham gia của người dân và cải thiện đối thoại giữa Nhà nước và nhân dân."<sup>1</sup>*

- *Điều quan trọng ở mọi giai đoạn phát triển của nền kinh tế thị trường nhà nước phải quan tâm loại bỏ mọi sự méo mó của thị trường và xây dựng nền tảng thể chế cho nền kinh tế thị trường hơn là tìm kiếm và điều chỉnh những thất bại cố hữu của thị trường. Nhà nước trước hết nên tạo cho thị trường cơ hội hoạt động càng tự do càng tốt.*

- *Nhà nước cần phải rút khỏi một cách dần dần khỏi những sự can thiệp một cách trực tiếp vào thị trường sản phẩm và thị trường tài chính. Tuy nhiên, điều đó hoàn toàn không có nghĩa là nhà nước rũ bỏ mọi trách nhiệm đối với thị trường, mà phải có nghĩa vụ cung cấp các khuôn khổ chính sách và thể chế giúp cho thị trường hoạt động. Có 4 lĩnh vực nhà nước cần phải quan tâm là: Thứ nhất, xác lập nền pháp trị mang tính hỗ trợ cho thị trường và bảo vệ quyền sở hữu tài sản của người dân; Thứ hai, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định tài chính; Thứ ba, thúc đẩy sự cạnh tranh các thị trường sản phẩm nhằm khuyến khích đổi mới, phân bổ nguồn lực hiệu quả và kỷ luật tài chính; Thứ tư, khuyến*

---

<sup>1</sup> Xem, UNDP and MPI/DSI : Việt Nam hướng tới 2010 / Tuyển tập các báo cáo phối hợp nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các chuyên gia quốc tế và Việt Nam. Tập 1. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 133 - 134.



*khích công nghệ mới theo những phương thức phù hợp với thị trường chứ không đối nghịch với thị trường.*

Một trong những nhiệm vụ cấp bách hiện nay của Chính phủ Việt Nam là phải tạo ra một môi trường lành mạnh, hấp dẫn cho các nhà đầu tư kinh doanh vào Việt Nam, Báo cáo trên chỉ rõ:

*" ... Một môi trường chính trị ổn định và các chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn không phải đã là những điều kiện đủ để bảo đảm cho một nền kinh tế có khả năng cạnh tranh và tăng trưởng. Một yếu tố không kém phần quan trọng - hoặc thậm chí còn quan trọng hơn là các chính sách, thể chế và điều kiện cơ sở hạ tầng tạo nên môi trường để các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau. Một vài trong số những thách thức lớn đối với Việt Nam trong thập kỷ tới sẽ là làm thế nào để tạo ra một môi trường trong đó các nhà đầu tư sẵn sàng chịu rủi ro và tiến hành đầu tư, làm thế nào để nâng cao tỷ lệ tiết kiệm trong nước và ngoài nước và làm thế nào để khai thác tri thức và thu nhận công nghệ để nâng cao hiệu quả đầu tư."<sup>1</sup>*

Khi Chính phủ ban hành bất cứ một quyết định nào nhằm quy định hoặc can thiệp vào hoạt động của thị trường (cung và cầu) đều phải được cân nhắc cẩn thận giữa cái hại của nó do các quy định của Chính phủ đưa ra với lợi ích mà các can thiệp đó đem lại.

Một trong những cách thức quan trọng mà nhà nước có thể làm cho thị trường vận hành có hiệu quả là thông qua cung cấp cho thị trường một khung pháp lý vững chắc, không chỉ một hệ thống pháp luật, mà còn bao hàm các định chế cần thiết để thực hiện và cưỡng chế thi hành luật và giải quyết tranh chấp, bao gồm cả các tòa án, các cơ quan cưỡng chế thi hành luật, các cơ quan đăng ký đất đai, tài sản thế chấp và doanh nghiệp. Trong một nền kinh tế thị trường, phần lớn các giao dịch dựa trên các hợp đồng. Một khi các quy định của pháp luật về quyền sở hữu được rõ ràng và cơ chế cưỡng chế vận hành tốt đẹp thì chi phí hoạt động kinh doanh thấp và thị trường sẽ có cơ sở cho sự vận hành có hiệu quả hơn.

Trước đây trong cơ chế tập trung quan liêu bao cấp, nền kinh tế được đặt dưới sự chỉ huy bởi kế hoạch hóa tập trung cao độ với những nguyên tắc kế hoạch hóa thống nhất, tập trung dân chủ, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ... Về cơ bản, đây là những nguyên tắc phù hợp với cơ chế kinh tế thời kỳ trước.

Với cơ chế mới, hoạt động kinh tế diễn ra hết sức phức tạp với sự đa dạng các quan hệ kinh tế các chủ thể, lợi ích, hình thức tổ chức sản xuất kinh doanh. Nhà nước có nhiệm vụ bảo đảm cho nền kinh tế ổn định, phát triển, có tính tổ chức cao và theo định hướng đã chọn. Không thể quản lý theo lối cũ bằng các biện pháp hành chính, mệnh lệnh mà phải đổi mới cơ chế quản lý. Điều 26 Hiến pháp quy định "Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách, phân công trách nhiệm và phân cấp quản lý Nhà nước giữa các ngành các cấp".

---

<sup>1</sup> Xem, UNDP and MPI/DSI: Việt Nam hướng tới 2010 / Tuyển tập các báo cáo phối hợp nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các chuyên gia quốc tế và Việt Nam. Tập 1. NXB Chính trị Quốc gia 2001, tr, 53.  
<http://www.ebook.edu.vn>

Quản lý kinh tế bằng pháp luật là nguyên tắc quan trọng trong bối cảnh nền kinh tế thị trường. Với những thuộc tính vốn có, pháp luật bảo đảm xác lập các mối quan hệ kinh tế phức tạp nảy sinh trong nền kinh tế thị trường bảo đảm vận hành cơ chế để ngăn chặn và xử lý những trường hợp vi phạm trong sản xuất kinh doanh.

Trước yêu cầu đó, cần hoàn thiện hệ thống pháp luật kinh tế nước ta để tạo ra một môi trường pháp lý phù hợp cho sự khẳng định và phát triển nền kinh tế thị trường. Hiến pháp mới ban hành là văn bản cơ bản khẳng định những nguyên tắc nền tảng trên lĩnh vực kinh tế. Nhà nước Việt Nam nhu cầu cần có một khung pháp lý để thay thế cho những chỉ thị hành chính quản lý các giao dịch kinh tế dưới thời cơ chế tập trung bao cấp. Trước mắt phải khẩn trương sửa đổi, bổ sung và ban hành mới một hệ thống văn bản pháp luật kinh tế phù hợp với yêu cầu mới. Để bảo đảm thực sự sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, bảo đảm lòng tin của các doanh nghiệp trong và ngoài nước đối với pháp luật, cần phải ban có các văn bản pháp luật do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội ban hành.

Phát triển kinh tế có kế hoạch là đặc điểm nổi bật của nền kinh tế xã hội chủ nghĩa. Trong điều kiện kinh tế thị trường cần kết hợp kế hoạch với thị trường bảo đảm sự thống nhất của lợi ích kinh tế của toàn dân với lợi ích của các tổ chức sản xuất kinh doanh. Các đơn vị kinh tế các địa phương được quyền chủ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh, chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của mình, bảo đảm hoàn thành các nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Để quản lý kinh tế hiệu quả, Nhà nước cần xây dựng và không ngừng hoàn thiện hệ thống cơ quan quản lý kinh tế. Những năm gần đây đã tiến hành sắp xếp lại bộ máy quản lý kinh tế, phân biệt quản lý kinh tế và quản lý nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh. Bộ máy quản lý kinh tế đã chuyển trọng tâm từ quản lý trực tiếp các cơ sở kinh tế sang quản lý hành chính - kinh tế ở tầm vĩ mô với những nội dung mới:

- Định hướng và tạo môi trường thuận lợi để nền kinh tế phát triển.
- Xây dựng một hệ thống pháp luật kinh tế đầy đủ để tạo ra sự tự do và bình đẳng trong hoạt động kinh tế của mọi thành phần kinh tế.
- Tổ chức cung cấp thông tin, dịch vụ cho các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế
- Điều tiết nền kinh tế thị trường, hạn chế những khuyết tật của nền kinh tế thị trường.
- Chăm lo phúc lợi xã hội cho mọi thành viên của xã hội, chú ý quan tâm đến các đối tượng xã hội.

Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII (6/1991) đề ra việc: "Tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý kinh tế mới, trước hết là trong các lĩnh vực tài chính, ngân hàng nhằm tháo gỡ khó khăn cho các cơ sở sản xuất, tiếp tục kiềm chế lạm phát, ngăn chặn các hiện tượng tiêu cực trong sản xuất kinh doanh, dịch vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho việc mở rộng hợp tác quốc tế". Văn kiện Đại hội Đảng VIII (6/1996) chỉ rõ:

*"Tăng cường hiệu lực quản lý vĩ mô của Nhà nước. Khai thác triệt để vai trò tích cực, đi đôi với khắc phục và ngăn chặn, hạn chế những tác động tiêu cực của cơ chế thị trường. Bảo đảm sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trước pháp luật của mọi doanh nghiệp và cá nhân không phân biệt các thành phần kinh tế".<sup>1</sup>*

Những hiện tượng tiêu cực làm ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường kinh doanh bao gồm: Sản xuất hàng giả, buôn lậu, trốn thuế và gian lận thương mại, vi phạm quyền sở

<sup>1</sup> Xem, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996

hữu trí tuệ và tham nhũng. Nếu những hiện tượng này không được nhà nước khắc phục không sớm thì muộn sẽ tác động xấu đến tình hình sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh doanh trên thị trường và đến nền kinh tế.

Một trong những yêu cầu của nền kinh tế thị trường đối với nhà nước là phải tạo ra một sân chơi bình đẳng với mọi thành phần kinh tế. Có nhiều nghiên cứu của các nhà quản trị kinh doanh đã dẫn chứng cho chúng ta rằng, sân chơi cho các doanh nghiệp Việt Nam hiện nay chưa thực sự bình đẳng. Nhà nước Việt Nam, về phần mình đã nhận thức được vấn đề này và đang nỗ lực làm cho pháp luật trở nên đơn giản và công bằng hơn. Khác với nền kinh tế chỉ huy kế hoạch hóa, trong một nền kinh tế thị trường, việc kinh doanh thực hiện bởi vô số các cá nhân và doanh nghiệp, vai trò của Nhà nước phải tạo điều kiện thuận lợi cho cuộc chơi được tiến hành một cách bình đẳng thông qua một hệ thống pháp luật chặt chẽ do nhà nước ban hành, mà nhà nước không trực tiếp tham gia vào cuộc chơi. Sau khi đã ban hành các hệ thống văn bản pháp luật để duy cuộc chơi nhà nước phải nhảy ra, mà không trực tiếp tham gia cuộc chơi như trước đây của nền kinh tế chỉ huy kế hoạch. Nhưng cá nhân và doanh nghiệp tự tham gia cuộc chơi, tự mình thắng cuộc và cũng tự mình thua cuộc, mà không nên có một bàn tay nâng đỡ nào từ phía các chủ thể thay mặt nhà nước.

Nền kinh tế dựa trên cơ sở của thị trường tự nó có thể điều tiết, các đơn vị kinh tế tự tìm đường đến thành công, bằng sự năng động và nhạy cảm của mình. Chức năng của nhà nước là hướng dẫn các khu vực kinh tế và tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất theo định hướng kinh tế thị trường, kiểm soát và xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật, loại bỏ độc quyền, đảm bảo phát triển hài hòa giữa phát triển xã hội với phát triển kinh tế. Và như vậy, Nhà nước sẽ là người hướng dẫn, mà không phải là người thực hiện như trước đây của nền kinh tế chỉ huy kế hoạch hóa.

## **II. CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ - XÃ HỘI CỦA NHÀ NƯỚC VIỆT NAM**

### **1. Chính sách văn hóa và chính sách xã hội trong công cuộc phát triển của quốc gia**

Như phân trên đã phân tích mọi chế độ nhà nước của dân, do dân và vì dân đều có mục đích làm cho cuộc sống của nhân dân không những phát triển về mọi mặt đời sống vật chất và tinh thần, còn cả sự ổn định trong phát triển. Phát triển bền vững, an toàn, vươn tới cái đúng, cái đẹp, cái hợp lý luôn luôn là mục tiêu của mọi hệ thống chính trị, tức là của mọi hệ thống nhà nước. Sự phát triển không chỉ được xem xét dưới góc độ vật chất đơn thuần, mà nó còn cả một đời hỏi cấu trúc vật chất hợp lý, và cả mặt tinh thần của xã hội mà con người tạo ra. Muốn phát triển bền vững, các chế độ chính trị, thông qua các chủ trương, đường lối nhà nước phải tính đến yếu tố giữ gìn bản sắc dân tộc. Tức là phải tính đến vấn đề văn hóa:

*“Phát triển và văn hóa, văn hóa và phát triển là hai mặt của cùng một mục tiêu tồn tại và vươn tới của mọi con người, mọi gia đình, xóm làng, vùng, miền, quốc gia và nhân loại. Chính văn hóa là cái dùng để chế định cho sự phát triển bền vững, an toàn, hướng tới cái đúng, cái đẹp, cái tốt, cái hợp lý.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Xem, Đỗ Hoàng Toàn, Chính sách văn hóa/ Chính sách kinh tế - xã hội, NXB, Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 2000, tr.439

Văn hóa theo cách hiểu thông thường là toàn bộ của cái vật chất và tinh thần do con người tạo ra trong quá trình hoạt động xã hội. Văn hóa bao gồm cả văn hóa vật chất như các công trình kiến trúc, hệ thống công sở, công viên tượng đài, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, hệ thống kết cấu hạ tầng... và cả văn hóa tinh thần: tư tưởng, đạo đức, lối sống, trí thức, tín ngưỡng, nghệ thuật, khoa học kỹ thuật công nghệ.

Văn hóa là chất keo giúp cho xã hội được gắn kết trong mỗi một quốc gia, nhờ đó mà quốc gia có khả năng bảo tồn và phát triển trước những thử thách của thời gian. Nhờ có văn hóa mà con người có thể chống trả thắng lợi trước mọi âm mưu xâm lược và nô dịch của ngoại bang, tiếp nhận và chuyển hóa được văn hóa của các dân tộc khác góp phần phát triển quốc gia của mình.

Văn hóa đóng một vai trò vừa là nền tảng, vừa mục tiêu và vừa là động lực điều kiện cho sự phát triển kinh tế - xã hội đối với mỗi quốc gia.

“Văn hóa” được UNESCO định nghĩa như sau:

*“Văn hóa hôm nay có thể coi là tổng thể những nét riêng biệt tinh thần và vật chất, trí tuệ và xúc cảm quyết định tính cách của một xã hội hay của một nhóm người trong xã hội. Văn hóa bao gồm nghệ thuật và văn chương, những lối sống, những quyền cơ bản của con người, những hệ thống các giá trị, những tập tục và những tín ngưỡng: Văn hóa đem lại cho con người khả năng suy xét bản thân. Chính văn hóa làm cho chúng ta trở thành những sinh vật đặc biệt nhân bản, có lý tính, có óc phê phán và dần thân một cách có đạo lý. Chính nhờ văn hóa mà con người tự thể hiện, tự ý thức được bản thân, tự biết mình là phương án chưa hoàn thành đặt ra để xem xét những thành tựu của bản thân, tìm tòi không biết mệt mỏi những ý nghĩa mới mẻ và sáng tạo nên những công trình vượt trội lên bản thân.”<sup>1</sup>*

Thuật ngữ “chính sách” được sử dụng rất phổ biến trên diễn đàn khoa học và chính trị thời sự hiện nay. Đó là những phương thức, biện pháp có thể thành những nguyên tắc hành động được các chủ thể đưa ra nhằm giải quyết những vấn đề đang đặt ra trên thực tế.

Hiện nay, mọi nhà nước muốn phát triển đều phải tuân thủ theo nền kinh tế thị trường. Mặt tích cực của kinh tế thị trường là khuyến khích các năng suất, tính hiệu quả tính cơ động và đa dạng hóa các sản phẩm, phát huy một cách tối đa sự năng động sáng tạo của các cá nhân, tận dụng nguồn lực để ra sức phát triển kinh tế, tăng năng xuất lao động. Nhưng mặt trái của thị trường cũng rất là nặng nề, thị trường có xu hướng biến tất cả mọi thứ thành hàng hóa vì động cơ lợi nhuận.

Để khắc phục mặt trái của nền kinh tế thị trường và cũng nhằm mục đích cho sự phát triển một bền vững, các nhà nước của thế giới đương đại thường dùng 2 chính sách cơ bản: Đó là chính sách văn hóa và chính sách xã hội.

Đánh giá tầm quan trọng của văn hóa trong sự phát triển của quốc gia, Phan Ngọc là một nhà nghiên cứu văn hóa Việt Nam, trong tác phẩm của mình viết:

*“...muốn phát triển kinh tế ở một nước, thì điều quyết định không phải là tài nguyên giàu có, địa lý thuận lợi, dân số đông hay ít mà nơi ấy phải có sẵn một gia tài văn hóa tốt đẹp cho phép nhân dân tiếp thu được những thành tựu của văn hóa hậu công nghiệp. Nếu không chỉ là bán tài nguyên*

<sup>1</sup> Xem, Tuyên bố về những chính sách văn hóa. Hội nghị quốc tế do UNESCO chủ trì (26- 7 đến 6-8 năm 1982) tại Mêhi cô.

*tạo sự chia cắt giữa một thiểu số giàu có và nhân dân nghèo khổ, rồi mua lấy những tệ nạn của nền văn hóa hiện đại: ma túy, mại dâm, sđđ, tội ác, nạn chạy theo đồng tiền bán rẻ mọi giá trị của con người. Cho nên không phải ngẫu nhiên mà những con rồng Châu Á như Nhật Bản, Đài Loan, Singapore, Hồng Kông, Hàn Quốc đều dựa trên Nho giáo. Sự phát triển kinh tế phải xây dựng trên cơ sở văn hóa mới ổn định và vững chắc.”<sup>1</sup>*

Giữa doanh nghiệp và môi trường có nhưng mối liên hệ chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau. Xã hội cung cấp những nguồn lực mà doanh nghiệp cần, và tiêu thụ những hàng hóa và dịch vụ do doanh nghiệp sản xuất ra. Các giá trị chung của xã hội như tập tục truyền thống, lối sống của nhân dân, các hệ tương tượng tôn giáo và cơ cấu dân số, thu nhập của dân chúng đều có tác động nhiều mặt đến hoạt động kinh doanh. Tạo ra môi trường văn hóa ổn định, thuận lợi cho hoạt động của các chủ thể kinh tế trên thị trường là nhà nước đã thực hiện vai trò kinh tế của mình đối với quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước.

Thực chất của việc tạo ra môi trường văn hóa – xã hội thuận lợi cho hoạt động của các chủ thể kinh tế là việc nhà nước giải quyết những vấn đề xã hội theo hướng tích cực cho phép các tổ chức kinh doanh hoạt động có hiệu quả hơn. Những vấn đề văn hóa – xã hội đòi hỏi nhà nước cần phải giải quyết để hỗ trợ cho sự phát triển kinh tế gồm:

- Vấn đề dân số;
- Vấn đề việc làm;
- Vấn đề xóa đói giảm nghèo;
- Vấn đề cân bằng xã hội;
- Vấn đề xóa bỏ những tệ nạn xã hội;
- Vấn đề đạo đức kinh doanh;
- Vấn đề bảo vệ môi trường, y tế và giáo dục.

Những khuyết tật của nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải có vai trò quản lý kinh tế của nhà nước và phải phát triển kinh tế kết hợp với gìn giữ văn hóa của dân tộc và phát triển chính sách xã hội.

Vai trò của văn hóa ngày càng được coi trọng bậc nhất đối với sự phát triển kinh tế xã hội. Phát triển văn hóa vừa là động lực vừa là mục tiêu của sự phát triển. Khác với quan niệm trước đây chỉ coi văn hóa là kết quả của kinh tế, không đóng góp trực tiếp vào sự tăng trưởng kinh tế. Ngày nay sự phát triển không chỉ đơn thuần do các nhân tố kinh tế quyết định, mà còn có nhiều nhân tố phi kinh tế. Bởi vì phát triển là do con người quyết định. Mà đã là con người thì bao giờ cũng gắn với một môi trường văn hóa nhất định.

Nguồn gốc của sự phồn vinh và phát triển của mỗi quốc gia là ở trong văn hóa, trong kho tàng trí thức, tâm hồn, đạo đức, lối sống, nguồn sâu xa của sự sáng tạo của cá nhân và cả cộng đồng.<sup>2</sup>

Nghị quyết của UNESCO về phát triển như sau:

<sup>1</sup> Xem, Phan Ngọc, Thử xét Văn hóa – Văn học bằng ngôn ngữ học, NXB. Thanh Niên, 2000, tr. 12

<sup>2</sup> Xem, Nguyễn Hồng Phong, Một số vấn đề về Hình thái kinh tế - xã hội Văn hóa và phát triển, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 200 tr.246 .

*“Khái niệm phát triển phải bao gồm các nhân tố kinh tế và xã hội, cũng như giá trị đạo đức và văn hóa, quy định sự nảy nở và phẩm giá của con người trong xã hội. Nếu như con người là nguồn lực của sự phát triển, nếu như con người vừa là tác nhân, vừa là người được thụ hưởng, thì con người phải được coi chủ yếu như là sự biện minh và là mục tiêu của sự phát triển.*

*Vì sao cộng đồng quốc tế UNESCO lại đề xướng và khuyến cáo các quốc gia đưa văn hóa vào bên trong sự phát triển. Bởi vì cho đến những 70, 80 (của thế kỷ 20 – NĐD) “sự phát triển” đã bị đặt thành vấn đề do hậu quả nghiêm trọng về mặt xã hội, môi trường do nó gây ra”.*<sup>1</sup>

Tình hình nêu trên đặt ra cho các nhà nước đương đại phải quản lý sự phát triển đồng thời trên cả các mặt kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa và môi trường. Bởi vì hiện nay động lực của tăng trưởng kinh tế sẽ không chỉ nằm ở vốn, tài nguyên mà chủ yếu nằm ở trí tuệ, ở cả tiềm năng sáng tạo, tức là nguồn lực con người. Tức là nằm trong văn hóa.

Tài nguyên con người của mỗi quốc gia nằm trong bản sắc văn hóa dân tộc. Đánh mất bản sắc văn hóa là đánh mất tiềm năng của nguồn lực con người. Vì lẽ đó việc bảo vệ và phát huy những giá trị bản sắc của nền văn hóa truyền thống là một những vấn đề quan trọng của mỗi quốc gia muốn phát triển.

Cũng như những đòi hỏi của sự phát triển bền vững của nền kinh tế thị trường phải gắn kết phát triển kinh tế với sự gìn giữ bản sắc văn hóa của dân tộc, nhà nước bên cạnh những chính sách phát triển kinh tế phải có những chính sách xã hội.

Văn hóa và xã hội gắn bó hữu cơ với nhau như hình với bóng. Có thể nói xã hội là bộ mặt của văn hóa và văn hóa phải thông qua xã hội, làm lên môi trường xã hội, để tác động vào các lĩnh vực khác nhau trong cuộc sống của con người và cộng đồng con người.<sup>2</sup>

Mọi sự phát triển không gắn với văn hóa đều là sự phát triển què quặt nặng về tính kỹ thuật và tất yếu dẫn đến tới bất công xã hội, dẫn đến sự hy sinh số đông con người cho số ít các thế lực cầm quyền xã hội (trực tiếp và gián tiếp – đó là các nhà chính trị, các nhà kinh doanh xấu có trong tay các nhà khoa học và công nghệ phục vụ).<sup>3</sup>

Trong Từ điển Bách khoa Việt nam, chính sách xã hội được định nghĩa như sau:

*“Chính sách xã hội một bộ phận cấu thành chính sách chung của một chính đảng hay một chính quyền nhà nước trong việc giải quyết và quản lý các vấn đề xã hội. Chính sách xã hội bao trùm mọi mặt của đời sống con người, điều kiện lao động và sinh hoạt, giáo dục và văn hóa, quan hệ gia đình, quan hệ giai cấp và quan hệ xã hội. Một trong những đặc điểm quan trọng của cơ bản của chính sách xã hội là sự thống nhất biện chứng của nó với chính sách kinh tế. Trình độ phát triển kinh tế là điều kiện để phát triển chính sách xã hội, và ngược lại, sự hợp lý, sự công bằng và tiến bộ được thực hiện qua chính sách xã hội lại tạo ra những động lực mạnh mẽ cho sự*

<sup>1</sup> Trích và dẫn chiếu theo Nguyễn Hồng Phong: Một số vấn đề về Hình thái kinh tế - xã hội văn hóa và phát triển. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội 2000, tr.244

<sup>2</sup> Xem, Phạm Văn Đồng, Văn hóa và xã hội/ Văn hóa học đại cương và cơ sở văn hóa Việt Nam, Chủ biên GS Trần Quốc Vương, NXB. Khoa học Xã hội, Hà Nội 1996, tr. 19

Hoặc Xem: Văn hóa và Đổi mới, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1994

<sup>3</sup> Xem, Đỗ Hoàng Toàn, Sđ d, tr. 440

*thực hiện những mục tiêu kinh tế, nhằm làm cho dân giàu nước mạnh. Chính sách xã hội phải đạt được những mục tiêu đem lại đời sống tốt đẹp cho con người, mang lại sự công bằng, dân chủ cho mỗi con người, không theo chủ nghĩa bình quân. Trong những điều kiện của nền kinh tế hàng hóa có cơ cấu nhiều thành phần, chính sách xã hội phải hướng tới sự công bằng xã hội, bảo đảm sự bình đẳng giữa quyền lợi và nghĩa vụ giữa các thành phần kinh tế trước pháp luật. Chính sách xã hội vừa phải củng cố và phát triển những giai cấp cơ bản như công nhân, nông dân, vừa quan tâm thích đáng đến lợi ích và phát huy tiềm năng của các tầng lớp, các nhóm cư dân khác”.*<sup>1</sup>

Vì những lẽ đó, mục tiêu của chính sách xã hội thống nhất với mục tiêu phát triển kinh tế, nhằm phát huy sức mạnh của nhân tố con người và vì con người, kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế với tiến bộ xã hội, giữa đời sống vật chất và đời sống tinh thần của nhân dân, phát triển kinh tế được coi là cơ sở, là tiền đề để thực hiện chính sách xã hội, thực hiện tốt chính sách xã hội là động lực phát triển kinh tế.

Chính sách xã hội đúng đắn vì hạnh phúc con người là động lực to lớn phát huy mọi tiềm năng sáng tạo của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội. Chính sách xã hội tác động trực tiếp đến việc hình thành một cộng đồng xã hội văn minh, trong đó các giai cấp, các tầng lớp dân cư đều có nghĩa vụ, quyền lợi chính đáng, đoàn kết chặt chẽ góp phần xây dựng đất nước Việt Nam giàu mạnh. Phát triển giai cấp công nhân về số lượng và chất lượng để xứng đáng là giai cấp tiên phong trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Để đạt được mục tiêu nêu trên, nhà nước đã quy định những chính sách cụ thể mà trước hết là những chính sách bảo đảm và không ngừng nâng cao đời sống vật chất của mọi thành viên trong xã hội về ăn, ở, đi lại, học tập, nghỉ ngơi, chữa bệnh và nâng cao thể chất. Nhà nước chăm lo tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật và tạo điều kiện cho mọi người lao động có việc làm, chăm lo cải thiện điều kiện lao động; Quy định chế độ và thi hành những biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân về lao động, văn hoá, giáo dục, khoa học kỹ thuật, phát huy tính tích cực sáng tạo của nhân dân làm cho sự nghiệp xây dựng xã hội mới, nền văn hoá mới và con người mới thực sự là của toàn dân; Có chính sách làm cho lao động trong các ngành nghề được cơ giới hoá, bảo hiểm và tổ chức lao động khoa học, có chính sách khuyến khích tăng thu nhập giữa các bộ phận dân cư, các ngành và các vùng, cải thiện điều kiện sống, lao động và học tập, nghỉ ngơi, đi lại vv...

Nền kinh tế thị trường ở Việt Nam đang có nguy cơ xâm phạm đến thuần phong, mỹ tục và những chuẩn mực văn hóa và đạo đức của dân tộc. Đó là những tệ nạn xã hội, và tâm lý chạy theo lợi nhuận đang được nhà nước khắc phục giải quyết bằng nhiều biện pháp khác nhau. Những tệ nạn xã hội đó không hiện nguyên hình, mà nó lại được che giấu và tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau, chúng không hoạt động một cách công khai, mà lén lút trá hình tạo nên mối lo không những cho nhà nước, mà còn cả xã hội. Khắc phục những tệ nạn đang là một chủ trương chính sách về mặt văn hóa và xã hội của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Việc khắc phục những mặt trái trên bình diện xã hội hiện nay là một quá trình lâu dài cần phải được giải quyết từng bước, quan trọng nhất vẫn là tăng cường chức năng xã hội của nhà nước. Nhà nước cần phải biết gắn nhiệm vụ phát triển kinh tế với những nhiệm vụ đảm bảo xã hội. Bên cạnh việc giải quyết có hiệu quả các biện pháp phát triển kinh tế,

<sup>1</sup> Xem, Từ điển Bách khoa Việt Nam, Sđ d, tr.478

còn phải chú ý đến hậu quả xã hội của việc phát triển kinh tế. Nhà nước cần phải xây dựng và thực hiện một hệ thống chính sách xã hội sao cho vừa giải quyết được vấn đề công bằng xã hội về lợi ích, vừa lại bảo đảm không làm giảm đi sức sáng tạo của con người.

Chính sách xã hội của nhà nước tập trung vào các vấn đề bảo trợ xã hội, phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội, y tế, giáo dục, văn hóa nghệ thuật, cho phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế, phù hợp với điều kiện nhà nước ta, mà không nên chạy theo thị trường bằng cách thả nổi hay thị trường hóa một cách hoàn toàn các lĩnh vực này.

Bên cạnh đó nhà nước Việt Nam cũng cần phải xóa bỏ dần sự bao cấp tập trung trong lĩnh vực hoạt động văn hóa và xã hội do việc thực hiện chế độ bao cấp kế hoạch hóa tập trung gây ra. Các tổ chức giáo dục, khoa học, kỹ thuật, nghiên cứu khoa học cũng cần dần chuyển sang cơ chế thị trường, cạnh tranh và tư trang trải kinh phí... Song song với việc tự hoạch toán kinh tế theo cơ chế thị trường nhà nước vẫn có một khoản ngân sách nhất định chi cho những chính sách tối thiểu của sự phát triển văn hóa xã hội. Như việc xóa đói giảm nghèo, hoặc chính sách xóa mù chữ ở các vùng quê xa xôi hẻo lánh.

Công bằng vừa là mục tiêu vừa là động lực của sự phát triển. Công bằng không thể dựa vào thị trường nên nhà nước cần phải can thiệp để đảm bảo cho nền kinh tế phát triển. Bảo đảm công bằng xã hội là việc nhà nước can thiệp vào thị trường nhằm mục đích tăng thu nhập của những người nghèo làm cho khoảng cách giữa người nghèo và người giàu không được tăng lên, mà còn cần phải giảm đi, mặt khác làm cho giá cả phản ánh đúng chi phí của xã hội bỏ ra. Thực chất của vấn đề giải quyết công bằng là phân phối thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, giữa các chủ thể kinh tế và xã hội mà người đại diện là nhà nước.

Nội dung công bằng xã hội rất rộng lớn. Công bằng xã hội trên lĩnh vực phân phối giữ một vị trí quan trọng, vì nó là khâu cuối cùng của hệ thống quan hệ sản xuất, quy định trực tiếp tiêu dùng của cá nhân. Công bằng xã hội trong thời kỳ quá độ không chỉ được thực hiện ở khâu kết quả sản xuất theo nguyên tắc “làm việc ngang nhau thì được hưởng thụ ngang nhau,” mà cả ở phân phối tư liệu sản xuất, làm cho người lao động gắn bó chặt chẽ với tư liệu sản xuất. Đó là nhân tố quan trọng để giải phóng lực lượng sản xuất, tiềm năng lao động và các nguồn lực.

Thực hiện công bằng xã hội trong phân phối tư liệu sản xuất trực tiếp góp phần thực hiện quyền làm chủ, quyền dân chủ về kinh tế của nhân dân. Nhà nước xã hội chủ nghĩa trong thời kỳ quá độ với nhận thức lại chủ nghĩa xã hội phải thực hiện nhiều hình thức phân phối. Trong đó lấy phân phối theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế là chủ yếu, ngoài ra còn phân phối theo vốn, tài sản, hiệu quả sản xuất của doanh nghiệp... nhằm kích thích và phát huy các nguồn lực để phát triển lực lượng sản xuất, tạo việc làm cho người lao động, làm ra nhiều của cải cho xã hội. Thực hiện công bằng xã hội đòi hỏi những nhà doanh nghiệp phải tuân theo pháp luật, hoàn thành nghĩa vụ thuế đối với nhà nước, tôn trọng các hợp đồng lao động, thực hiện tốt và nghiêm túc các quy tắc an toàn lao động, bảo vệ môi trường sinh thái.

Chính vì những tầm quan trọng cho sự phát triển bền vững của quốc gia nên chính sách phát triển văn hóa và chính sách của Nhà nước Việt Nam được Hiến pháp hiện hành quy định thành một chương riêng. Chương 4 với tiêu đề là Chính sách Văn hóa – xã hội.



### 3. Chính sách văn hóa

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ chỉ rõ: *"Xây dựng nền văn hoá mới tạo ra một đời sống tinh thần cao đẹp, phong phú và đa dạng, có nội dung nhân đạo, dân chủ, tiến bộ"*.

Trên tinh thần của cương lĩnh trên, Điều 30 của Hiến pháp hiện hành quy định:

*"Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân.*

*Nhà nước thống nhất quản lý sự nghiệp văn hoá. Nghiêm cấm truyền bá tư tưởng và văn hoá phản động, đồi trụy; bài trừ mê tín, hủ tục."*

Nhà nước thống nhất quản lý sự nghiệp văn hoá. Nghiêm cấm truyền bá tư tưởng và văn hoá phản động, đồi trụy, bài trừ mê tín, hủ tục. Khẳng định và biểu dương những giá trị chân chính, bồi dưỡng cái chân, cái thiện, cái mỹ theo quan điểm tiến bộ, phê phán những cái lỗi thời.

Xây dựng văn hoá gắn liền với việc chăm lo bồi dưỡng hình thành con người mới. Đó là: con người có ý thức làm chủ, ý thức trách nhiệm công dân; có trí thức, sức khoẻ và lao động giỏi, sống có văn hoá và tình nghĩa, giàu lòng yêu nước và tinh thần quốc tế chân chính.

Nhà nước tạo điều kiện để công dân phát triển toàn diện giáo dục ý thức công dân, sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật, giữ gìn thuần phong mỹ tục, xây dựng gia đình văn hoá...

Nhà nước có biện pháp sử dụng, kết hợp và phát huy vai trò của xã hội, đoàn thể, nhà trường, gia đình, tập thể lao động và tập thể dân cư trong việc chăm lo và bồi dưỡng hình thành con người mới. Phát huy vai trò văn học, nghệ thuật trong việc nuôi dưỡng nâng cao tâm hồn Việt Nam.

### 4. Chính sách phát triển văn học và nghệ thuật

Văn hóa hiểu ở nghĩa hẹp nhất gắn liền với văn học và nghệ thuật. Văn học nghệ thuật, có vai trò to lớn trong việc bồi dưỡng nhân cách và tâm hồn cao đẹp cho con người, đáp ứng nhu cầu tinh thần ngày càng cao của nhân dân.

Chính sách của Nhà nước về vấn đề này là: Các hoạt động văn nghệ chuyên nghiệp và không chuyên nghiệp đều được khuyến khích phát triển, các tài năng văn học nghệ thuật được chăm sóc.

Để đảm bảo cho nhân dân được hưởng đầy đủ quyền nghiên cứu khoa học kỹ thuật sáng tạo văn học, nghệ thuật, Nhà nước đẩy mạnh công tác thông tin tuyên truyền báo chí, xuất bản, thư viện, phát thanh, truyền hình, điện ảnh và các phương tiện thông tin đại chúng khác, giữ gìn, tu bổ và bảo vệ các di tích lịch sử văn hoá, các công trình mỹ thuật công cộng, danh lam, thắng cảnh, nghiêm cấm những hoạt động phi văn hoá, thông tin làm tổn hại lợi ích quốc gia, phá hoại nhân cách, đạo đức và lối sống tốt đẹp của người Việt nam. Nghiêm cấm các hành động xâm phạm đến các di tích lịch sử, cách mạng, các công trình nghệ thuật và danh lam, thắng cảnh.

## 5. Chính sách giáo dục

Con người luôn luôn là yếu tố quyết định sự thành công của mọi công cuộc, trong đó có cả công cuộc phát triển kinh tế. Đối tượng của giáo dục và đào tạo là con người, nguồn nội lực cốt lõi của sự tồn tại và phát triển của mỗi một quốc gia. Vì vậy giáo dục và đào tạo là mối quan tâm hàng đầu của quốc gia nhằm tạo ra nguồn lực có trí tuệ, có tay nghề thành thạo, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước. Nếu như trước đây sự thiếu vốn sự nghèo nàn về cơ sở vật chất là nguyên nhân chủ yếu làm chậm sự phát triển của quốc gia, thì ngày nay không hoàn toàn như vậy. Vì ngày nay sự phát triển của quốc gia lại phụ thuộc vào chất lượng của nguồn lực lao động. Kỳ nguyên phát triển mới coi đầu tư phát triển nguồn lực lao động, và chất lượng lao động hơn các nguồn đầu tư khác.

Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy, quốc gia nào không có chính sách đào tạo đúng đắn, đất nước đó sẽ không có nguồn lực lao động có chất lượng, thì đất nước đó không có một sản phẩm nào có thể sánh vai được với các quốc gia khác trên thế giới.

Giáo dục có vị trí vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa bằng cách rèn luyện kỹ năng, cải thiện sức khỏe, nâng cao dân trí và cải thiện các vấn đề xã hội. Giáo dục là đầu tư về mặt trí thức phải đi song song với đầu tư về mặt kinh tế.

Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII đã xác định: Cùng với khoa học công nghệ, giáo dục và đào tạo được xác định là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài. Coi trọng cả 3 mặt: mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và phát huy hiệu quả. Nền giáo dục Việt Nam không ngừng được phát triển nhằm đào tạo có chất lượng những người lao động mới và bồi dưỡng thế hệ cách mạng cho đời sau.

Hiến pháp tuyên bố:

*“Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu.*

*Nhà nước và xã hội phát triển giáo dục nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài.*

*Mục tiêu của giáo dục là hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân; đào tạo những người lao động có nghề, năng động và sáng tạo, có niềm tự hào dân tộc, có đạo đức, có ý chí vươn lên góp phần làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.” (Điều 35).*

Điều 36 Hiến pháp quy định tiếp:

*“Nhà nước thống nhất quản lý hệ thống giáo dục quốc dân về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng.*

*Nhà nước phát triển cân đối hệ thống giáo dục gồm giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học và sau đại học; thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở; phát triển các hình thức trường quốc lập, dân lập và các hình thức giáo dục khác.*

*Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục, khuyến khích các nguồn đầu tư khác.*

*Nhà nước thực hiện chính sách ưu tiên bảo đảm phát triển giáo dục ở miền núi, các vùng dân tộc thiểu số và các vùng đặc biệt khó khăn.*

*Các đoàn thể nhân dân trước hết là Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, gia đình cùng nhà trường có trách nhiệm giáo dục thanh niên, thiếu niên và nhi đồng.”*

Điều 59:

*“Học tập là quyền và nghĩa vụ của công dân.*

*Bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí.*

*Công dân có quyền học văn hoá và học nghề bằng nhiều hình thức.*

*Học sinh có năng khiếu được Nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập để phát triển tài năng.*

*Nhà nước có chính sách học phí, học bổng.*

*Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hoá và học nghề phù hợp.”*

Nền giáo dục Việt Nam phát triển theo nguyên lý học đi đôi với hành, giáo dục kết hợp với lao động sản xuất, nhà trường gắn liền với xã hội. Sự nghiệp giáo dục do Nhà nước thống nhất quản lý. Nhà nước quản lý hệ thống giáo dục quốc dân về mục tiêu, chương trình nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng.

Nhà nước chăm lo phát triển cân đối hệ thống giáo dục: giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học và sau đại học, phổ cập giáo dục tiểu học, xoá nạn mù chữ, phát triển các hình thức trường quốc lập, dân lập và hình thức trường quốc lập và các hình thức giáo dục khác.

Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục. Trong hoàn cảnh còn nhiều khó khăn, việc Quốc hội khoá VIII tại kỳ họp thứ chín (6/1991) thông qua Luật phổ cập giáo dục tiểu học một lần nữa khẳng định việc thực hiện Chương trình phổ cập giáo dục tiểu học đã được bắt đầu từ năm 1950 theo quy định của Sắc lệnh số 146-SL ngày 10/8/1946 của Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hoà quy định nền giáo dục mới. Đặc biệt là mới đây Quốc hội đã thông qua Luật Giáo dục (1998). Nhà nước khuyến khích vận dụng nhiều loại hình tổ chức giáo dục (quốc lập, dân lập) và nhiều hình thức đào tạo (chính quy, mở rộng, chuyên tu, tại chức). Nhà nước thực hiện chính sách ưu tiên bảo đảm phát triển giáo dục miền núi, các vùng dân tộc thiểu số và các vùng đặc biệt khó khăn.

## **5. Chính sách khoa học và công nghệ**

Đặc điểm quan trọng trong thời đại hiện nay là sự phát triển năng động của cuộc cách mạng khoa học công nghệ. Khác với trước đây, khoa học công nghệ đã nhanh chóng ảnh hưởng đến mọi mặt của đời sống xã hội con người, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế. Vai trò có tính quyết định của khoa học công nghệ đối với công cuộc phát triển quốc gia đã được cộng đồng quốc tế thừa nhận. Kinh tế học đã chính thức xem công nghệ như là một trong những nguồn lực cho phát triển kinh tế giống như vốn và nguồn lực lao động, và nguồn vốn..

Đối với Việt Nam, khoa học và công nghệ giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Điều 37 của Hiến pháp quy định:

*“Phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu.*

*Khoa học và công nghệ giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.*

*Nhà nước xây dựng và thực hiện chính sách khoa học, công nghệ quốc gia; xây dựng nền khoa học và công nghệ tiên tiến; phát triển đồng bộ các ngành khoa học, nghiên cứu, tiếp thu các thành tựu khoa học và công nghệ của thế giới nhằm xây dựng luận cứ khoa học cho việc định ra đường lối, chính sách và pháp luật, đổi mới công nghệ, phát triển lực lượng sản xuất, nâng cao trình độ quản lý, bảo đảm chất lượng và tốc độ phát triển của nền kinh tế; góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia.”*

Nhà nước tổ chức áp dụng kết quả khoa học vào việc xây dựng dự thảo kế hoạch phát triển nền kinh tế quốc dân, hoạch định chủ trương, chính sách pháp luật. Dần dần chính sách phát triển khoa học công nghệ phải gắn với chính sách phát triển kinh tế, chấm dứt các hiện tượng phân tách giữa cơ sở nghiên cứu khoa học với các cơ sở sản xuất kinh doanh, trao quyền chủ động cho các cơ sở nghiên cứu tham gia trực tiếp với cơ sở sản xuất thông qua các hợp đồng ứng dụng các kết quả nghiên cứu khoa học. Từ đó các cơ sở nghiên cứu khoa học có thể cung cấp các dịch vụ khoa học như tư vấn, sản xuất thử nghiệm, kể cả sự chuyển giao công nghệ..

Nhà nước đầu tư và khuyến khích tài trợ cho khoa học từ nhiều nguồn vốn khác nhau, ưu tiên cho những hướng khoa học, công nghệ mũi nhọn; chăm lo đào tạo và sử dụng hợp lý đội ngũ cán bộ khoa học sáng tạo và cống hiến phát triển nhiều hình thức tổ chức hoạt động nghiên cứu khoa học, gắn nghiên cứu khoa học với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Kết hợp chặt chẽ giữa nghiên cứu khoa học, đào tạo với sản xuất, kinh doanh.

Nhà nước khuyến khích các nguồn đầu tư khác ngoài ngân sách nhà nước cho giáo dục, để phát huy vai trò của các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, gia đình cùng nhà trường vì sự nghiệp giáo dục thanh niên, thiếu niên và nhi đồng.

## **7. Chính sách chăm sóc sức khỏe cho nhân dân**

Muốn cho xã hội phát triển, thì xã hội phải có nguồn lực. Sức khỏe của con người có quan hệ rất lớn đến nguồn nhân lực con người. Vì vậy, Nhà nước chăm lo và thống nhất quản lý sự nghiệp bảo vệ sức khỏe của nhân dân, huy động và tổ chức mọi lực lượng xã hội xây dựng và phát triển hệ thống chăm sóc sức khỏe theo hướng dự phòng; Phát triển và kết hợp y dược học dân tộc cổ truyền với y dược học hiện đại, kết hợp phòng bệnh với chữa bệnh tạo điều kiện để mọi người dân được chăm sóc sức khỏe một cách thuận lợi với chất lượng ngày càng cao.

Nhà nước và xã hội bảo vệ và chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em, vận động sinh đẻ có kế hoạch.

Gắn liền với bảo vệ sức khỏe, nhà nước đẩy mạnh phát triển thể dục, thể thao, du lịch nhằm góp phần nâng cao sức khỏe, bồi dưỡng thể lực của nhân dân, bồi dưỡng tài năng thể thao.

## **Kết luận**

Quy định chế độ kinh tế, các chính sách văn hóa, xã hội, đối ngoại ảnh hưởng quốc phòng trong hiến pháp là những quy định riêng có của các hiến pháp xã hội chủ nghĩa trong đó có cả của hiến pháp Việt Nam hiện nay. Mọi quy định của Hiến pháp đều có tác dụng làm cho chế độ chính trị phục vụ cho sự phát triển bền vững của xã hội. Muốn phát triển bền vững thì kết hợp phát triển kinh tế xã hội với phát huy bản sắc văn hóa của xã hội, đảm bảo công bằng xã hội.

## **Câu hỏi ôn tập**

1. Phân tích mối quan hệ giữa chính trị và kinh tế.
2. Hãy nêu và phân tích mục tiêu và chính sách phát triển kinh tế theo quy định của Hiến pháp Việt Nam.
3. Mối quan hệ giữa chính trị và văn hóa.
4. Chính sách phát triển văn hóa theo quy định của hiến pháp hiện hành.
5. Chính sách xã hội theo quy định của hiến pháp hiện hành.

## CHƯƠNG VI

### QUYỀN CON NGƯỜI VÀ QUYỀN, NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

#### I. QUYỀN CON NGƯỜI

##### 1. Khái niệm Quyền con người

Trong khoa học pháp lý, các quyền con người được hiểu đó là những quyền mà pháp luật cần phải thừa nhận đối với tất cả các thể nhân. Đó là quyền tối thiểu mà các cá nhân phải có, những quyền mà các nhà lập pháp không được xâm hại. Nhằm mục đích bảo vệ những quyền tự nhiên này của con người những sự xâm phạm của bất kể chủ thể nào, nên xã hội loài người đã phải tạo ra cho mình một thiết chế có trách nhiệm đảm bảo những quyền này. Thiết chế được sau này gọi là nhà nước. Đúng như những điều được ghi nhận trong Bản "Tuyên ngôn độc lập" của Mỹ năm 1776:

*"Chúng tôi khẳng định một chân lý hiển nhiên rằng, mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa đã ban cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền đó có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc.*

*Rằng để đảm bảo những quyền lợi này, các chính phủ được thành lập ra trong nhân dân và có được những quyền lợi chính đáng trên cơ sở sự nhất trí của nhân dân, rằng bất cứ khi nào một thể chế chính quyền nào đó phá vỡ những mục tiêu này, thì nhân dân có quyền thay đổi hoặc loại bỏ chính quyền đó và lập nên một chính quyền mới, đặt trên nền tảng những nguyên tắc cũng như tổ chức thực thi quyền hành theo một thể chế sao cho có hiệu quả tốt nhất đối với an ninh và hạnh phúc của họ".<sup>1</sup>*

Bản Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền nổi tiếng của Pháp năm 1789 cũng khẳng định một nội dung tương tự:

*Những người đại diện của nhân dân Pháp, tổ chức thành Quốc hội cho rằng, sự không hiểu biết, sự lãng quên hay sự coi thường quyền con người, là những nguyên nhân duy nhất của những nỗi bất hạnh công cộng, của tệt hủ bại chính phủ đã quyết định nêu trong một bản Tuyên ngôn long trọng về những quyền tự nhiên, không thể tước đoạt và thiêng liêng của con người; nhằm để cho bản Tuyên ngôn này luôn nằm trong ý thức của mỗi thành viên xã hội và luôn luôn nhắc nhở họ về những quyền và nghĩa vụ của bản thân; nhằm để cho mọi hành động của quyền lực lập pháp và quyền lực hành pháp có thể bất cứ lúc nào có thể đối chiếu với mục đích của mỗi thể chế chính trị đó và được tôn trọng hơn; nhằm để cho các yêu cầu của mọi công dân nay được dựa trên những nguyên tắc đơn giản không*

<sup>1</sup> Xem, Tuyên ngôn Độc lập 1776 và Hiến pháp của Hoa Kỳ, 1787.

*thể chối cãi, sẽ luôn luôn hướng vào sự giữ gìn hiến pháp và vào hạnh phúc của mọi con người.*

- *Tuyên Ngôn Nhân quyền và Dân quyền,*

*1789 của Pháp quốc*

Từ những quyền con người của các nhà nước phát triển đã trở thành quyền con người của Liên hợp quốc. Quyền con người được luật pháp quốc tế bảo vệ. Ngày 19-12-1966 Đại hội đồng Liên Hiệp quốc đã thông qua hai công ước quốc tế về các quyền con người. Công ước thứ nhất có hiệu lực từ ngày 23-3-1976 bảo vệ các quyền dân sự và chính trị. Công ước thứ hai có hiệu lực từ ngày 3-1-1976 bảo vệ các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội.

Quyền con người như những điều đã được phân tích ở phần trên đã trở thành đối tượng điều chỉnh quan trọng của Hiến pháp. Một nội dung quan trọng của Hiến pháp. Mục đích của quy định này như là một bản cam kết của nhà nước phải thực hiện an toàn và sự phát triển của con người.

## **II. KHÁI NIỆM CÔNG DÂN**

Quan hệ giữa Nhà nước và dân cư (các cá nhân) sống trên lãnh thổ là mối quan hệ nền tảng trong mỗi quốc gia. Quan hệ đó thể hiện trong các quyền và nghĩa vụ được quy định tạo thành địa vị pháp lý của cá nhân. Địa vị pháp lý này nhiều, ít tùy thuộc vào tính chất của Nhà nước (quân chủ chuyên chế, dân chủ tư sản hay dân chủ xã hội chủ nghĩa) và vào tính công dân của người đó (là công dân, người không quốc tịch hay người nước ngoài). Do đó việc xác định tính công dân (quốc tịch) của một cá nhân là một yếu tố trong việc quy định địa vị pháp lý của cá nhân.

Công dân là bộ phận dân cư chủ yếu của một Nhà nước bao gồm những người được xác định lệ thuộc pháp lý đối với Nhà nước đó. Người là công dân của Nhà nước sở tại thì được hưởng đầy đủ những quyền và lợi ích tương xứng và đồng thời phải gánh vác những nghĩa vụ do Nhà nước quy định. Những cá nhân không phải là công dân thì chỉ được hưởng một số quyền lợi và gánh vác những nghĩa vụ không đầy đủ so với những người là công dân theo quy định của pháp luật nước sở tại và các hiệp ước được ký kết hoặc phê chuẩn.

Khái niệm công dân được gắn liền với khái niệm quốc tịch. Người là công dân của Nhà nước nào thì có quốc tịch của nước đó. Điều 49 Hiến pháp nước ta quy định "Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam". Khái niệm quốc tịch được dùng để phân biệt công dân của một nước với công dân của nước khác và với người không phải là công dân của bất cứ quốc gia nào trên thế giới.

Khái niệm quốc tịch được định nghĩa thông dụng trên thế giới. Theo từ điển Bách khoa luật của Liên Xô cũ thì "Quốc tịch là sự quy thuộc về mặt pháp lý và chính trị của một cá nhân vào một Nhà nước thể hiện mối quan hệ qua lại giữa Nhà nước và cá nhân. Nhà nước quy định các quyền cho cá nhân là công dân của mình, bảo vệ và bảo hộ công dân đó ở nước ngoài. Về phần mình, công dân phải tuân theo pháp luật của Nhà nước và hoàn thành các nghĩa vụ đối với Nhà nước<sup>1</sup>. Theo Từ điển luật của Mỹ "Quốc tịch là một đặc tính phát sinh từ sự kiện quy thuộc của một người vào một quốc gia hay một Nhà

<sup>1</sup> Từ điển Bách khoa luật. NXB "Bách khoa toàn thư Xô viết" N. 1984, Tr.75

nước<sup>2</sup>. Theo Từ điển Oxford của Anh "Quốc tịch là sự quy thuộc của một người vào một quốc gia nào đó".<sup>3</sup> Luật quốc tịch Việt Nam (1998) định nghĩa: "Quốc tịch Việt Nam thể hiện mối quan hệ gắn bó của cá nhân với Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, làm phát sinh quyền, nghĩa vụ của công dân Việt Nam đối với Nhà nước và quyền, trách nhiệm của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với công dân Việt Nam"<sup>4</sup>.

Như vậy, quốc tịch là trạng thái pháp lý xác định mối quan hệ lệ thuộc giữa một cá nhân với một Nhà nước nhất định. Người có quốc tịch (là công dân) sẽ chịu sự tài phán tuyệt đối của Nhà nước, đồng thời được hưởng đầy đủ mọi năng lực pháp lý với sự bảo hộ của Nhà nước cả trong đất nước cũng như ở nước ngoài.

Trong trạng thái pháp lý trên, mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân có quốc tịch (công dân) được thể hiện như sau: *Thứ nhất*, Nhà nước bằng pháp luật, quy định quyền và nghĩa vụ công dân; *Thứ hai*, công dân phải có nghĩa vụ tuân theo pháp luật mà Nhà nước của mình đặt ra dù họ ở trong hoặc ngoài nước; *Thứ ba*, Nhà nước có quyền phán xét, xử lý tuyệt đối các hành vi của công dân của mình đồng thời phải có trách nhiệm bảo hộ quyền và lợi ích của công dân cả ở trong và ngoài nước.

Khi nói quốc tịch hay công dân là nói tới sự lệ thuộc của một cá nhân vào một Nhà nước nhất định chứ không phải đối với một đất nước. Trên một đất nước, qua các giai đoạn lịch sử có thể có những nhà nước (chế độ) khác nhau tồn tại. Quan hệ Nhà nước công dân bao giờ cũng là quan hệ giữa công dân với một Nhà nước cụ thể. Hiện nay ở nước ta đó là quan hệ giữa công dân Việt Nam đối với Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Công dân Việt Nam của các chế độ trước được hưởng quyền và sự bảo hộ kế thừa của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

Sự tồn tại của Nhà nước luôn luôn gắn liền với một quốc tịch thống nhất. Trong từng trường hợp Nhà nước được tổ chức dưới hình thức liên bang thì quốc tịch (công dân) của các lãnh thổ hợp thành (bang, cộng hòa) đồng thời là công quốc tịch (công dân) của Nhà nước liên bang.

Để xác định công dân (quốc tịch) của mình, Nhà nước ban hành luật quốc tịch. Đó là một chế định luật điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xác lập tính lệ thuộc giữa một bên là các cá nhân sống trên lãnh thổ và bên kia là Nhà nước. Luật quốc tịch là tổng thể các quy phạm quy định về sự có, mất, thay đổi quốc tịch, quốc tịch của người chưa thành niên, thẩm quyền và thủ tục giải quyết các vấn đề về quốc tịch. Hiện nay, ngoài Hiến pháp, có Luật quốc tịch Việt Nam và các Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết việc thi hành luật Quốc tịch Việt Nam - là những văn bản điều chỉnh vấn đề quốc tịch.

### III. KHÁI NIỆM QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

Mặc dù hiến pháp thành văn trên thế giới đều được thừa nhận là văn bản quy định chế độ nhà nước dân chủ của mỗi một quốc gia, nhưng trong nội dung của các bản hiến pháp này đều chứa đựng một phần các quy định về nhân quyền. Hoặc trong trường hợp

<sup>2</sup> Black Laws Dictionary. West publishing Co.1990.

<sup>3</sup> The Oxford Dictionary for the business world. Oxford University Press. 1993.

<sup>4</sup> Luật quốc tịch Việt nam được Quốc hội thông qua ngày 20-5-1998



không có thì cũng phải có quy định thừa nhận nhân quyền như là một trong những nội dung của Hiến pháp.

Từ xã hội nông muội công xã nguyên thủy sang xã hội chiếm hữu nô lệ, Nhà nước có vai trò cực lớn trong bước tiến này đã giúp con người từ xã hội nông muội sang một xã hội văn minh. Nhưng trải qua thời kỳ chiếm hữu nô lệ và thời kỳ phong kiến, Nhà nước thể hiện sự tha hóa của mình, bộc lộ những yếu điểm cần phải thay đổi. Cách mạng tư sản đã đứng ra với nhiệm vụ thay đổi xã hội phong kiến và Nhà nước phong kiến, chấm dứt hiện tượng quyền lực vô hạn định, thần bí của Nhà nước mà nhà vua lúc bấy giờ là đại diện. Cùng với đòi hỏi lớn lao này là đòi hỏi chấm dứt "xã hội thần dân" một xã hội, mà đại bộ phận cư dân tạo nên xã hội không có quyền hạn mà chỉ có gánh vác nghĩa vụ.

Với đòi hỏi hạn chế quyền lực vô hạn định của nhà Vua đã xuất hiện một văn bản hạn chế quyền lực của nhà Vua. Đó là hiến pháp. Với đòi hỏi khẳng định quyền con người của các thần dân xuất hiện các Tuyên ngôn về Nhân quyền. Hai vấn đề này gắn bó mật thiết với nhau. Hiến pháp bên cạnh việc hạn chế quyền lực của Nhà nước đồng thời cũng khẳng định quyền lực của Nhà nước không xuất phát từ chỗ thần bí, từ thiên đình, mà xuất phát từ nhân dân. Tuyên ngôn Nhân quyền không đơn giản chỉ tuyên bố quyền của con người trong lĩnh vực chính trị, khẳng định sự tham gia của nhân dân vào việc tổ chức Nhà nước. Sự hạn chế quyền lực của nhà Vua cũng chính là nhằm mục đích khẳng định quyền con người trong lĩnh vực chính trị.

Vi vậy, nếu như hiến pháp có hiệu lực pháp lý tối cao, thì Tuyên ngôn Nhân quyền cũng có một hiệu lực chí ít là như vậy, nếu như không là cao hơn.

Việc tuyên bố quyền con người trong lịch sử có hai hình thức biểu hiện. Hình thức thứ nhất, bản Tuyên ngôn Nhân quyền riêng biệt và hình thức thứ hai là một phần (một chương) của hiến pháp.

Phần mở đầu Hiến pháp Đế quốc Cộng hòa Pháp 1958 viết:

*"Nhân dân Pháp long trọng tuyên bố trung thành với bản tuyên ngôn nhân quyền và những nguyên tắc về chủ quyền ấn định trong bản Tuyên ngôn nhân quyền 1789".*

Quy định này chứng tỏ rằng Tuyên ngôn nhân quyền 1789 còn có hiệu lực cao hơn, hoặc ít nhất là có hiệu lực pháp lý như của Hiến pháp năm 1958 của Pháp hiện nay.

Hiến pháp Mỹ 1787 là hiến pháp thành văn đầu tiên của thế giới, chỉ có 7 điều nói về tổ chức Nhà nước, không hề có điều nào nói về nhân quyền (trừ quyền chính trị). Ngay sau khi mới thông qua bản hiến pháp này đã gặp mọi sự chỉ trích rất lớn vì không có quy định về nhân quyền. Khắc phục khiếm khuyết này, năm 1791 phải chỉnh lý ngay bằng 10 tu chính án. 10 tu chính án này chính là những quy định về vấn đề nhân quyền của người Mỹ. Bản hiến pháp gồm bảy điều được gọi là chính văn và bản tu chính án gọi là phần phụ văn.

Nếu việc tách Tuyên ngôn nhân quyền ra khỏi hiến pháp bằng một Tuyên ngôn Nhân quyền riêng, có hiệu lực pháp cao như Hiến pháp thường có ở các nước tư bản phát triển, thì đối với các nước chậm phát triển, nhân quyền lại là một phần quan trọng nằm ngay trong hiến pháp, thành một chương riêng hay thành một phần riêng của bản Hiến pháp.

Nước Việt Nam chúng ta cũng theo một quy luật như vậy, nhân quyền được chứa đựng trong 1 chương của hiến pháp. Ngay từ năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước Việt Nam đã dành một chương long trọng cho những quy định về nhân quyền -

"Chương quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" là chương thứ hai sau chương về chính thể. Mặc dù các hiến pháp của Nhà nước Việt nam không có quy định chung về nhân quyền, nhưng mọi quy định của chúng ta về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đều phải dựa trên những quy định về quyền con người.

Điểm khác các nước tư bản phát triển ở chỗ, nhân quyền Việt Nam thường gắn liền với quyền dân tộc. Sở dĩ có hiện tượng như vậy, vì vốn dĩ trước đây, đất nước Việt Nam nằm dưới ách thống trị của phong kiến Trung Quốc và thực dân Pháp, đế quốc Mỹ. Trong thời kỳ này tất cả mọi người dân Việt Nam không có quyền công dân, mà đều là thuộc dân, không khác nào thân phận của những người nô lệ. Sau khi được giải phóng bằng một cuộc đấu tranh giành độc lập, mọi người dân nô lệ nói trên đều trở thành công dân. Vì vậy, bên cạnh quy định quyền con người cho công dân Việt Nam, Hiến pháp đồng thời cũng gắn liền việc định ra những trách nhiệm cơ bản của công dân. Theo nguyên tắc bình đẳng, khác thời đại phong kiến ở chỗ, trong xã hội chúng ta không có một hạng người nào chỉ hưởng quyền lợi mà không gánh vác nghĩa vụ và ngược lại.

Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân luôn luôn gắn liền với vấn đề quốc tịch là nội dung biểu hiện của vấn đề quốc tịch. Có quốc tịch thì mới có quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; không có điều ngược lại. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là hạt nhân cơ bản của quy chế công dân.

Những quyền và nghĩa vụ được quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất trong mỗi một Nhà nước được gọi là quyền và nghĩa vụ cơ bản. Việc quy định như vậy vì những quyền và nghĩa vụ này xuất phát từ nhân quyền; việc thành lập ra Nhà nước tiến bộ để bảo vệ chúng và không được xâm phạm trong khi thực hiện quyền lực của mình.

*Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, là những quyền, nghĩa vụ được Nhà nước quy định trong Hiến pháp. Những quyền và nghĩa vụ này được hiến pháp quy định cho tất cả mọi công dân, hoặc cho cả một tầng lớp, một giai cấp, không quy định cho từng người trong từng điều kiện hoàn cảnh cụ thể. Những quyền này thường được xuất phát từ quyền con người: "Được sống, được tự do, được mưu cầu hạnh phúc, không ai có thể xâm phạm". Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là cơ sở chủ yếu xác định địa vị pháp lý của công dân, là cơ sở cho mọi quyền và nghĩa vụ cụ thể của mỗi một công dân.*

#### **IV. NHỮNG NGUYÊN TẮC CHỦ YẾU CỦA CHẾ ĐỊNH QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN**

Những nguyên tắc của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản công dân là những tư tưởng chính trị - pháp lý chủ đạo, làm cơ sở nền tảng cho việc Hiến pháp quy định quy chế pháp lý của công dân.

Theo Hiến pháp năm 1992, Nhà nước ta xây dựng chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, làm cốt lõi cho quy chế pháp lý của công dân dựa trên các nguyên tắc cơ bản (các nguyên tắc hiến pháp) sau đây:

*a. Quyền công dân xuất phát từ quyền con người trong các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội hay còn gọi là nguyên tắc tôn trọng các quyền con người.*

Nhà nước ta từ khi thành lập cho đến nay luôn luôn tôn trọng các quyền con người, luôn luôn coi đó là một trong những nguyên tắc xây dựng pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, nguyên tắc này chưa được thể chế hóa một cách cụ thể ở các hiến pháp trước đây.

Với hiến pháp 1992, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta, nguyên tắc tôn trọng các quyền con người được thể chế hóa trong đạo luật cơ bản của Nhà nước. Đây là một bước phát triển quan trọng của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong hiến pháp (Điều 50).

*b. Nguyên tắc quyền không tách rời nghĩa vụ của công dân*

Thuở mới ra đời trong Cách mạng Tư sản con người chỉ gắn với quyền lợi, mà chưa gắn với trách nhiệm của con người. Thực ra quyền và nghĩa vụ là hai mặt của quyền làm chủ của công dân. Công dân muốn được hưởng quyền thì phải gánh vác nghĩa vụ. Gánh vác, thực hiện nghĩa vụ là điều kiện tiên quyết đảm bảo cho các quyền công dân được thực hiện. Trong xã hội loài người chúng ta không thể có một số người nào đó chỉ chuyên hưởng quyền lợi, mà không gánh vác nghĩa vụ. Thay vì của những chế độ chính trị trước đó gắn liền với thần quyền, quyền lực nhà nước không thuộc về đa số nhân dân, mà chỉ thuộc về một số ít giòng dõi quý tộc, mà ngược lại đa số nhân dân bị áp bức bóc lột, họ không có nhân quyền. Nên vấn đề nhân quyền được đặt ra như là một điều kiện tiên quyết cho việc thay đổi chế độ nhà nước (Chế độ chính trị). Nhưng sau sự thành công của Cách mạng tư sản, người ta lại phải nhấn mạnh thêm cả nghĩa vụ của các công dân. Nhưng quyền con người trong nhiều trường hợp vẫn phải được nhấn mạnh, một khi vẫn còn sự hiện diện của nhà nước.

Nhà nước đảm bảo cho các công dân những quyền lợi hợp pháp nhưng mặt khác cũng đòi hỏi mọi công dân phải thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ mà pháp luật quy định.

Vì vậy, khi mỗi người thực hiện trọn vẹn nghĩa vụ của mình tức là bảo đảm cho người khác thực hiện quyền lợi của họ. Đối với mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân cũng vậy. Nhà nước chỉ có thể đảm bảo cho các công dân quyền lợi hợp pháp của họ chừng nào mà các công dân và các tổ chức của họ thực hiện nghiêm chỉnh nghĩa vụ đối với Nhà nước.

*c. Nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật*

Nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật là một trong những nguyên tắc cơ bản của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Bản chất của bình đẳng thể hiện ở sự công nhận giá trị bình đẳng của tất cả mọi người trong các lĩnh vực đời sống kinh tế, xã hội, chính trị, pháp luật, không chấp nhận phân biệt bằng tình trạng giai cấp, tình trạng tài sản, .

Theo quan điểm của Mác và Enghen, sự bình đẳng phải được hiểu bình đẳng cả về quyền lợi và nghĩa vụ. Enghen đã viết: "Bình đẳng về nghĩa vụ đối với chúng ta là một bổ sung quan trọng vào sự bình đẳng về quyền lợi của nền dân chủ tư sản"<sup>1</sup>. Sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ được Hiến pháp năm 1992 của nước ta quy định một cách toàn diện và đầy đủ. Điều 54 Hiến pháp 1992 quy định: "Công dân không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật". Điều 63 Hiến pháp mới xác định quyền bình đẳng của phụ nữ và nam giới về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội và gia đình. Luật pháp không nên phân biệt mọi người dựa trên những cơ sở như tuổi,

<sup>1</sup> Mác - Ăngghen. Tuyển tập, tập 22, tr.235 (bản tiếng Nga).

chiều cao, giới tính, chủng tộc, hay tôn giáo, thì đồng thời luật pháp cũng không muốn buộc tất cả mọi người, dù người đó ở vào hoàn cảnh nào, lại phải bị đối xử giống hệt nhau. Theo quan điểm của Hiến pháp, dưới con mắt của pháp luật, trên đất nước này không hề có một tầng lớp công dân nào được coi là tầng lớp thượng lưu đóng vai trò thống trị. Theo quy định của Hiến pháp ở Việt nam không có sự phân biệt đẳng cấp. Hiến pháp của chúng ta không quan tâm đến màu da, và sẽ không biết và không chấp nhận bất cứ sự phân biệt giai cấp nào giữa các công dân.

Khả năng thực hiện quyền bình đẳng của phụ nữ với nam giới được Nhà nước đảm bảo không những bằng cách tạo điều kiện cho phụ nữ được hưởng quyền bình đẳng trong lĩnh vực tham gia quản lý công việc của Nhà nước và xã hội, trong lĩnh vực lao động, tiền lương, nghỉ ngơi; học tập mà còn bình đẳng bằng sự bảo hộ đặc biệt của Nhà nước đối với bà mẹ và trẻ em, bằng cách quy định người phụ nữ có quyền nghỉ trước và sau khi sinh đẻ mà vẫn được hưởng nguyên lương, bằng việc tăng cường xây dựng hệ thống nhà hộ sinh, nhà trẻ, mẫu giáo, tăng cường giáo dục chính sách dân số và sinh đẻ có kế hoạch vv...

Về quyền bình đẳng, Hiến pháp còn quy định sự bình đẳng của các dân tộc cùng sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam (Điều 5). Nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật là một nguyên tắc cực kỳ quan trọng. Nguyên tắc này được đảm bảo thì xã hội mới có công bằng, pháp luật mới được thi hành nghiêm chỉnh.

#### *d. Nguyên tắc hiện thực của quyền và nghĩa vụ của công dân*

Một trong những nguyên tắc quan trọng của chế định quyền và nghĩa vụ của công dân là nguyên tắc tính hiện thực của quyền và nghĩa vụ của công dân. Nguyên tắc này đòi hỏi các quyền và nghĩa vụ ghi nhận trong hiến pháp và các văn bản pháp luật khác phải là quyền và nghĩa vụ có cơ sở, điều kiện thực hiện được trong thực tế cuộc sống. Các quyền của công dân được quy định trong hiến pháp không là những mong muốn tốt đẹp của nhà nước, mà nhà nước phải có trách nhiệm to lớn trong việc bảo đảm cho những quyền ấy được thực hiện trên thực tế.

Nếu những quyền và nghĩa vụ được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của Nhà nước không thực hiện được trong thực tiễn thì chúng chẳng có giá trị tích cực, mà ngược lại chúng có tác dụng tiêu cực. Hiến pháp 1980 được xây dựng trong giai đoạn còn tồn tại chế độ quan liêu, bao cấp và chủ nghĩa chủ quan duy ý chí, vì vậy có những điều quy định trong Hiến pháp về quyền của công dân không phù hợp với điều kiện thực tiễn khách quan. Ví dụ: Điều 60 quy định chế độ học không phải trả tiền; Điều 61 quy định: "Nhà nước khám bệnh và chữa bệnh không phải mất tiền". Hiến pháp mới năm 1992 đã khắc phục những nhược điểm của Hiến pháp 1980, bảo đảm tính hiện thực của quyền và nghĩa vụ của công dân bằng những quy định mới phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của đất nước. Sửa đổi Điều 60 Hiến pháp 1980, Điều 59 Hiến pháp 1992 quy định: "Học tập là quyền và nghĩa vụ của công dân. Bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí, công dân có quyền học văn hóa và học nghề bằng nhiều hình thức. Học sinh có năng khiếu được Nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập để phát triển tài năng. Nhà nước có chính sách học phí, học bổng. Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em tàn tật được học văn hóa và học nghề phù hợp".

Về chế độ bảo vệ sức khỏe, Hiến pháp năm 1992 quy định phù hợp hơn với điều kiện kinh tế xã hội của đất nước. Sửa đổi Điều 61 Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 quy định

"Công dân có quyền được hưởng chế độ bảo vệ sức khỏe, Nhà nước quy định chế độ viện phí, chế độ miễn, giảm viện phí..." (Điều 61).

Nói đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng đồng thời là nói đến việc bảo đảm cho những quyền và nghĩa vụ ấy có hiệu lực thực hiện trên thực tế. Việc quy định quyền lợi của công dân trong hiến pháp, không đơn giản là việc ghi nhận, phó mặc việc thực hiện những quyền lợi đó tùy thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước. Bên cạnh việc ghi nhận quyền lợi kể cả quy định nghĩa vụ cho công dân Nhà nước phải gánh chịu việc bảo đảm cho những quyền và nghĩa vụ đó có điều kiện thực hiện. Quyền của công dân đồng thời cũng là nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước, mà các cơ quan Nhà nước phải đứng ra gánh chịu. Đó là những bảo đảm của Nhà nước để những quyền lợi của công dân được thực hiện.

Ví dụ, để quyền tự do kinh doanh của công dân được thực hiện theo Điều 57 Hiến pháp, Nhà nước phải bảo đảm quyền lợi của người sản xuất và người tiêu dùng (Điều 28), hoặc "Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hóa" (Điều 23). Hay một ví dụ khác, để công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, thì Nhà nước phải có trách nhiệm xử lý nghiêm minh những người có trách nhiệm trong cơ quan Nhà nước làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố xét xử gây thiệt hại cho người khác; và người bị bắt, giam giữ, truy tố xét xử trái pháp luật được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự.

## **V. LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỊNH QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN VIỆT NAM**

Nằm trong khu vực Đông Nam Châu Á, Việt Nam cũng như nhiều nước khác trong khu vực có chế độ chính trị phong kiến hơi dài và sau đây là chế độ thuộc địa của các đế quốc thực dân, nên Việt Nam không có một nền lập hiến cũng như nhân quyền như nhiều nước khác ở Phương Tây. Khi chúng ta đang phải đấu tranh để thoát khỏi cảnh nô lệ thì ở các nước phương Tây đã trở thành các nhà nước văn minh dân chủ. Họ có cả Nhân quyền và có cả Hiến pháp. Để theo kịp các nhà nước phương Tây, để có cả Hiến pháp và Nhân quyền, người dân nước Việt nam phải trải qua một cuộc chiến đầy gian khổ là phải đấu tranh để giành độc lập. Độc lập như là một vấn đề tiên quyết cho việc giải quyết vấn đề nhân quyền và đảm bảo cho việc thực hiện nhân quyền.

Và mãi cho đến năm 1945, sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản và của Chủ tịch Hồ Chí Minh vấn đề tiên quyết trên mới được giải quyết. Và bắt đầu từ đây, ở nước Việt nam chúng ta Hiến pháp và kèm theo đó là vấn đề Nhân quyền cho đại đa số cư dân sống trong lãnh thổ Việt Nam mới có cơ sở được đặt ra. Ở đây sự gắn kết giữa không chỉ 2 về giữa hiến pháp và nhân quyền như các nước ở phương Tây, mà phải là 3, thêm một lĩnh vực nữa là chủ quyền quốc gia, sự độc lập dân tộc. Vấn đề độc lập dân tộc này, như là một trong những nền tảng quan trọng tạo nên sự đặc thù của vấn đề bảo vệ con người, nhân quyền của Việt nam.

Trong một hoàn cảnh như vậy, mà trong bản Tuyên Ngôn độc lập ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh của chúng ta nhắc tới quyền con người, rồi suy rộng ra là quyền tự quyết của dân tộc làm căn nguyên cho việc đấu tranh giành độc lập của nước Việt nam, cũng là mở đầu bản Tuyên ngôn cho sự ra đời của một Nhà nước Việt nam kiểu mới là một điều rất hiếm có, và là một sự sáng tạo lớn lao của Người. Và có lẽ cũng chính vì đó mà Hồ Chủ Tịch, vị lãnh tụ kính yêu của chúng ta không những chỉ là một nhà cộng sản quốc tế, mà còn là một nhà dân tộc chủ nghĩa.

"Đáng chú ý là các điều mà Hồ Chủ Tịch "suy rộng ra" ấy, thì ngày nay, Hội nghị thế giới về nhân quyền họp ngày 25 tháng 6 năm 1993 đã biến thành quy phạm của Luật

Quốc tế hiện đại. Hội nghị tuyên bố: "Quyền dân tộc tự quyết không thể bị tước đoạt", và coi việc khước từ quyền dân tộc tự quyết là sự vi phạm nhân quyền".<sup>1</sup>

Cách mạng Tháng Tám vừa mới thành công, ngay tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ Lâm thời, Người đã yêu cầu tổ chức cuộc bầu cử đầu tiên càng sớm, càng tốt với mục đích để nhân dân thực hiện quyền tự do chính trị của mình bầu ra một Quốc hội, và Quốc hội này có quyền thông qua một bản Hiến pháp ghi nhận quyền tự do và dân chủ cho nhân dân. Người chỉ rõ: "Nước ta đã bị chế độ quân chủ 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 hiến pháp dân chủ."<sup>2</sup>

Trong quan niệm của Chủ tịch Hồ Chí Minh, quyền con người đã gắn liền với bản văn hiến pháp. Hiến pháp không những chỉ là bản văn quy định việc tổ chức nhà nước, mà còn là bản văn bảo đảm việc thực hiện nhân quyền, mà tựu trung là quyền tự do dân chủ cho nhân dân Việt Nam.

Trước khi quy định quyền con người của người dân Việt nam và việc quy định có tính chất ngăn ngừa những bản tính xấu của con người có thể xảy ra khi cầm quyền lực nhà nước, các hiến pháp của Nhà nước Việt nam đều quy định bản chất quyền lực nhà nước Việt Nam là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Đây là cơ sở đầu tiên tính nhân bản của Hiến pháp Việt nam. Điều 1 của Hiến pháp năm 1946 quy định:

*"Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn dân Việt nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo."*

Các Hiến pháp năm 1959, 1980 và 1992 đều có những điều khoản tương tự..

Lịch sử nền lập hiến của chúng ta mới được hơn một nửa thế kỷ, chưa bằng một phần tư của các nước có nền lập hiến lâu đời. Nhưng so với của nước nói trên hiến pháp của chúng ta cũng có thể hiện những tính nhân bản nhất định. Một phần là sự tiếp thu thành quả văn minh văn hoá của nhân loại, một phần nữa gần như là quy luật của vấn đề, tức là có cả khía cạnh chủ quan và có cả khía cạnh của khách quan.

Những biểu hiện của tính nhân bản trong các Hiến pháp Việt nam cũng như của các nhà nước khác trên thế giới được thể hiện ở hai lĩnh vực: Quy định về quyền con người nhằm mục đích chống lại tất cả những chủ thể muốn đàn áp con người, trong đó có cả từ phía các quan chức biến chất của các cơ quan Nhà nước và quy định nhằm ngăn ngừa những bản tính xấu của con người đảm trách các công việc của nhà nước, đảm bảo họ luôn luôn có những hành vi tốt vì nhân dân, vì đất nước. Cả hai lĩnh vực trên đều có mục đích của việc bảo vệ con người Việt nam và những người sinh sống trên lãnh thổ Việt nam.

Như phần trên đã nêu, ở Việt nam không có một bản Tuyên ngôn nhân quyền riêng, mà những quy định về quyền con người là một phần nằm trong nội dung của bản hiến pháp, được thể hiện trong việc quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Vì vậy hiến pháp và quyền con người, tức quyền công dân có sự gắn bó mật thiết với nhau và cùng có phải có một cơ sở nền tảng là độc lập dân tộc, giải phóng dân tộc khỏi ách nô lệ của thực dân phong kiến.

*"Nền lập hiến Việt nam ra đời tương đối muộn, trong thời kỳ hiện đại của lịch sử dân tộc, nhưng là xét về mặt thời gian, điều còn quan trọng*

<sup>1</sup>Xem, Vũ Đình Hoè: Hiến pháp năm 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 của Văn phòng Quốc hội. NXB Chính trị quốc gia 1998, tr.67

<sup>2</sup> Xem, Hồ Chí Minh, Tuyển tập. Tập 1. NXB Sự thật, Hà nội 1980, tr.356.

*hơn, xét về mặt nội dung, tinh thần, bản chất, nó không chỉ trùng khớp mà ngay từ đầu đã thực sự trở thành một bộ phận hữu cơ, gắn bó chặt chẽ, bộ phận không thể thiếu được của cuộc đấu tranh quyết liệt, kiên trì của toàn thể nhân dân Việt nam vì độc lập của dân tộc, tự do của nhân dân, vì quyền sống làm người của mỗi cá nhân.”<sup>1</sup>*

Trong tư duy của Hồ Chí Minh, quan niệm về độc lập, tự do của nhân dân và quyền làm người (nhân quyền) của mỗi cá nhân gắn quyền với nhau và điều rất đặc trưng, chủ quyền của dân tộc, tự do của nhân dân, các quyền tự do, dân chủ của cá nhân trong một nhà nước phải được thể chế hoá bằng hiến pháp - đạo luật cơ bản.<sup>2</sup>

Cũng như ở nhiều nước khác, nhân quyền – quyền con người và hiến pháp – bản văn có hiệu lực pháp lý tối cao, quy định việc tổ chức và hoạt động của nhà nước Việt nam, ngay từ buổi ban đầu đã gắn kết chặt chẽ với nhau, được quy định chung trong một bản văn có hiệu lực pháp lý tối cao và cùng được gọi chung là hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam. Ngay trong bản Tuyên ngôn độc lập ngày 2 tháng 9 năm 1945, khai sinh ra nước Việt nam ngày nay, Chủ tịch Hồ Chí Minh, vị lãnh tụ kính yêu của chúng ta đã nhắc tới quyền con người, rồi suy rộng ra là quyền tự quyết của dân tộc làm căn nguyên cho việc đấu tranh giành độc lập của nước Việt nam khỏi ách thống trị của chế độ thực dân và phong kiến.

Sự suy luận trên là một sự sáng tạo rất lớn của Người và sau này đã trở thành một trong những nguyên tắc lớn của luật pháp quốc tế thời hiện đại. Đó là quyền tự quyết của cá dân tộc. Và có lẽ cũng chính vì đó mà Hồ Chủ Tịch của chúng ta không những chỉ là một nhà cộng sản quốc tế, mà còn là một nhà dân tộc chủ nghĩa. Cách mạng Tháng Tám vừa mới thành công, ngay tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, Người đã yêu cầu tổ chức cuộc bầu cử đầu tiên càng sớm, càng tốt với mục đích để nhân dân thực hiện quyền tự do chính trị của mình bầu ra một Quốc hội, và Quốc hội này có quyền thông qua một bản Hiến pháp ghi nhận quyền tự do và dân chủ cho nhân dân. Người chỉ rõ: “Nước ta đã bị chế độ quân chủ 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 hiến pháp dân chủ.”<sup>3</sup> Ngay từ những buổi ban đầu của nền cộng hoà vị đứng đầu Nhà nước đã thấy rõ sự gắn kết mật thiết giữa quyền con người và hiến pháp.

Ưu điểm nổi bật của Hiến pháp năm 1946 là ở chỗ, ra đời ngay trong những năm đầu tiên của chính quyền nhân dân còn non trẻ, trong khi đang phải tập trung lo toan, ứng phó với các công việc nội trị, ngoại giao ngổn ngang trăm mối, đã vẫn dành sự quan tâm to lớn đặc biệt cho vấn đề quyền cơ bản của công dân.

Bản Hiến pháp 1946 chỉ có 70 điều, nhưng đã dành cho việc quy định quyền và nghĩa vụ của công dân đến 18 điều, được trình bày tập trung vào một chương với tên là “Nghĩa vụ và quyền lợi công dân” - Chương II chỉ sau chương I là Chính thể. Hiến pháp đã phản ánh đúng cái trạng thái tâm lý đòi hỏi trở thành con người thực sự của toàn xã hội mà cuộc cách mạng vì nhân dân vừa đưa lại. Trạng thái sung sướng được làm con người tự do đã được một trong những vị đại biểu Quốc hội, một chí sỹ lão thành, cụ Huỳnh Thúc Kháng thể hiện trong 2 câu thơ như một lời reo mừng sáng khoái:

*“Sướng ôi là sướng,*

<sup>1</sup> Xem, Nguyễn Đình Lộc: Hiến pháp Việt nam và quyền con người. Trong cuốn Hiến pháp, pháp luật và quyền con người. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh và Viện Raoul Wallenberg về quyền con người và luật nhân đạo, Đại học Lund, Thụy điển. Hà Nội 5-2001, tr. 99.

<sup>2</sup> Xem, Nguyễn Đình Lộc. Sđ d, tr. 99

<sup>3</sup> Xem, Hồ Chí Minh Tuyển tập. Tập 1 NXB Sự thật, Hà Nội 1980, tr.356.

*Thoát thân nô mà làm chủ nhân ông.”<sup>1</sup>*

Nội dung của quyền con người trong Bản Hiến pháp đầu tiên được thể hiện bằng quyền công dân Việt nam gồm:

Quyền được bình đẳng: Tất cả các công dân Việt nam ngang quyền về mọi phương diện: Chính trị, kinh tế, văn hoá (Điều 6); bình đẳng trước pháp luật đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc (Điều 7); bình đẳng giữa các dân tộc (Điều 8); bình đẳng nam nữ (Điều 9).

Quyền được tự do: Công dân Việt nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài (Điều 10); quyền bất khả xâm phạm về thân thể (tư pháp chưa quyết định thì không được bắt bớ và giam cầm người công dân); về thư tín, về nhà ở không ai được xâm phạm trái pháp luật (Điều 11).

Quyền tự do dân chủ, mà trước hết là quyền tự do dân chủ trong chính trị. Tất cả công dân Việt nam đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình (Điều 7). Chế độ bầu cử là đầu phiếu phổ thông, trực tiếp và kín. Tất cả công dân Việt nam từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt trai gái đều có quyền bầu cử và từ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử (Điều 18); quyền bãi miễn các đại biểu dân cử (Điều 20); quyền phán quyết về Hiến pháp và những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia (Điều 21).

So với các hiến pháp trước đây, quyền về kinh tế, văn hoá, xã hội cũng được quy định đầy đủ và chi tiết hơn trong hiến pháp hiện hành: Đó là các quyền tư hữu tài sản, quyền lợi của các giới cần lao trí thức (Điều 12) và của những lao động chân tay (Điều 13) được bảo đảm; nền sơ học là cưỡng bách và không học phí, học sinh nghèo được Chính phủ giúp đỡ, tư nhân được mở các trường dạy học một cách tự do theo chương trình của nhà nước, công dân các dân tộc thiểu được học tiếng của mình, những người già cả và tàn tật được nhà nước giúp đỡ (Điều 14)...

Trong quan niệm của Chủ tịch Hồ Chí Minh, quyền con người đã gắn liền với bản văn hiến pháp. Hiến pháp không những chỉ là bản văn quy định việc tổ chức nhà nước, mà còn là bản văn bảo đảm việc thực hiện nhân quyền, mà tựu trung là quyền tự do dân chủ cho nhân dân Việt nam.

Như vậy, với Hiến pháp năm 1946 lần đầu tiên trong lịch sử, địa vị pháp lý của công dân được xác lập gắn liền với việc dân tộc dành được độc lập. Có thể nói rằng, mặc dù ra đời trong hoàn cảnh khó khăn nhưng Hiến pháp năm 1946 đã long trọng ghi nhận những giá trị quyền con người mà nhân dân ta đã giành được. Đó là một nội dung cốt lõi của Hiến pháp dân chủ.

Nhận xét về bản hiến pháp năm 1946, Hồ Chí Minh cho rằng:

*“Bản Hiến pháp chưa hoàn toàn, nhưng nó đã làm nên theo một hoàn cảnh thực tế. Hiến pháp đó đã tuyên bố với thế giới, nước Việt nam độc lập. Hiến pháp đó đã tuyên bố với thế giới biết dân tộc Việt nam đã có đủ mọi quyền tự do. Hiến pháp đó đã tuyên bố với thế giới: phụ nữ đã được đứng ngang hàng với đàn ông để hưởng chung mọi quyền tự do của một công dân ... Hiến pháp đó cũng đã nêu một tinh thần đoàn kết chặt chẽ giữa các dân tộc Việt nam và một tinh thần liêm khiết, công bình của các dân tộc.”*

Di sản hiến định mà Hiến pháp năm 1946 để lại cho 5 Hiến pháp sau – Hiến pháp 1959; Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 là rất lớn. Các bản Hiến pháp sau này đều có kế thừa và phát triển các quy định và các nguyên tắc của Hiến pháp 1946. Cả ba

<sup>1</sup> Xem, Nguyễn Đình Lộc. Sđ d , tr. 102



Hiến pháp cũng đều dành hẳn 1 chương riêng để quy định quyền và nghĩa vụ của công dân, và luôn luôn được đặt vào vị trí trang trọng chỉ sau các chương về chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hoá, xã hội và an ninh quốc phòng, và trước các chương quy định về các cơ quan Nhà nước.

Cùng với sự phát triển của đất nước, càng ngày quyền dân chủ của nhân dân càng được mở rộng. Số lượng các điều khoản của Hiến pháp dành quy định các quyền của công dân tăng dần theo thời gian. Hiến pháp sau bao giờ cũng có số điều khoản dành cho quyền công dân lớn hơn của Hiến pháp trước. Nếu như ở Hiến pháp năm 1946 có 18 điều, thì ở Hiến pháp năm 1959 là 21; Hiến pháp năm 1980 – 29 điều; Hiến pháp năm 1992 -34 điều. Ở mỗi hiến pháp sau các quyền công dân không phải là sự sao chép một cách cơ học các quy định của các hiến pháp trước, mà là sự kế thừa và phát triển trong điều kiện hoàn cảnh mới của đất nước. Về nguyên tắc nội hàm các quyền công dân càng ngày được mở rộng hơn và cũng cụ thể hơn. Ví dụ: Nếu như ở Hiến pháp đầu tiên 1946 quyền sở hữu tài sản của công dân được ghi nhận một cách khái quát là: “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt nam được bảo đảm,” thì ở Hiến pháp năm 1992 quyền đó được quy định một cách mở rộng thành những yếu tố cấu thành và các loại hình cụ thể của quyền tư hữu. Đó là việc quy định: “Công dân có quyền sở hữu về thu nhập, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sản xuất, vốn và các tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác ” (Điều 58).

Các quyền của công dân càng ngày càng được bổ sung và càng được cụ thể hơn. Ví dụ như quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, phục hồi danh dự, khi bị bắt, bị giam giữ và xét xử trái pháp luật; quyền được khiếu nại, tố cáo những hành vi trái pháp luật của các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang hoặc bất cứ cá nhân nào (Điều 72 và 73 của Hiến pháp năm 1992). Khác với các hiến pháp trước đây, nhất là Hiến pháp năm 1980, khi quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân, Hiến pháp năm 1992 rất cân nhắc và đến khả năng thực thi của các quyền của công dân, tránh xu hướng chủ quan duy ý chí. Các quyền cơ bản của công dân theo quy định của Hiến pháp năm 1980 đã được chỉnh lý lại cho phù hợp với điều kiện hoàn cảnh thực tế của thời kỳ của quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội. Như quyền của mọi công dân đều có việc làm, đều có nhà ở, có quyền học tập không mất tiền... thành nghĩa vụ từ phía nhà nước tạo những điều kiện thuận lợi, để nhân dân có việc làm, có nhà ở và được học tập....

Điều đặc biệt ở đây là do quan niệm quá giản đơn và quá vội vàng cho việc đảm bảo một cách tuyệt đối khỏi mọi sự bất công đối với mọi người do nguồn gốc tài sản gây ra, mà các hiến pháp sau này, của năm 1959 và năm 1980 không thừa nhận sở hữu tư nhân.\* Trong những năm chiến tranh quy định này có tác dụng rất lớn cho việc vận động nhân dân tập trung sức người, sức của cho sự thắng lợi của công cuộc kháng chiến. Nhưng sang công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế, thì quy định trên lại là nguồn gốc cho sự cào bằng và thờ ơ với tư liệu sản xuất, theo kiểu ‘cha chung, không ai khóc’, mà dẫn đến tình trạng lãng phí của công, thiếu trách nhiệm trong việc quản lý tài sản, nạn tham ô công quỹ tràn lan và trở nên phổ biến. Khắc phục yếu điểm này và thể hiện nhận thức mới của chúng ta về con đường tiến lên chủ nghĩa xã hội, Hiến pháp năm 1992 thừa nhận quyền tư hữu như là một trong những quyền cơ bản nhất của công dân. Việc xác định lại quyền tư hữu của công dân – một trong những quyền cơ bản nhất của con người là một nội dung căn bản nhất của việc thông qua bản Hiến pháp năm 1992 – Hiến pháp của

---

\* Mặc dù theo quy định của Hiến pháp năm 1959, loại hình sở hữu tư nhân vẫn được thừa nhận. Nhưng vì lẽ phải tiến nhanh, tiến mạnh lên chủ nghĩa xã hội, bằng các cuộc cải tạo công thương và công cuộc hợp tác hoá nông nghiệp, mọi tư liệu sản xuất của tư sản và ruộng đất của nông dân đều đưa vào tập thể, vào sở hữu của nhà nước dưới hình thức công tư hợp doanh, làm ăn tập thể hoặc có thể bị quốc hữu hoá.

thời kỳ đổi mới và nhận thức lại các quy luật khách quan của thời kỳ quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội.

Với tinh thần mở cửa, hội nhập và phát triển kinh tế, quyền của công dân Việt nam cũng là chủ yếu quyền con người ở Việt Nam trong Hiến pháp năm 1992 đang hiện hành không những chỉ được quy định trong chương quyền và nghĩa vụ của công dân, mà còn được quy định ở các chương khác, nhất là của Chương II - Chế độ kinh tế. Điều 15 của Chương II này quy định: "Nhà nước phát triển kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa với cơ cấu nhiều thành phần và các hình thức sản xuất, kinh doanh đa dạng." Điều 21 của Hiến pháp này quy định: "Kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành nghề có lợi cho quốc kế, dân sinh." Đây như là những hệ quả của việc xác nhận quyền con người trong lĩnh vực tài sản. Chính những quy định này đã có tác dụng thúc đẩy nền kinh tế của Việt Nam trong những năm qua.

Như phần trên đã nêu, mặc dù ngay từ khi mới thành lập ra nhà nước Dân chủ đầu tiên ở nước ta Hồ Chủ Tịch đã chú ý đến vấn đề nhân quyền, như là một trong những nguyên nhân căn bản cho việc sinh ra nhà nước Việt Nam độc lập, nhưng thay vì vấn đề nhân quyền của chúng ta không như của các nhà nước tư bản phát triển khác được đặt ra trong bối cảnh của một cuộc cách mạng xã hội từ phong kiến sang dân chủ tư bản, mà là từ một cuộc cách mạng giải phóng dân tộc thoát khỏi ách nô lệ của chế độ thực dân, nên vấn đề nhân quyền đã nhanh chóng trở thành vấn đề dân quyền và chủ quyền của cả quốc gia.

Đây cũng là một trong những lý do giải thích tại sao, Việt nam chúng ta không có một bản Tuyên ngôn nhân quyền riêng, và không có quy định của thể về nhân quyền, mà chỉ có chương quy định quyền công dân trong các hiến pháp. Vì vậy, theo quy định của Hiến pháp Việt nam, quyền công dân chính là nội dung nhân quyền chủ yếu của Việt Nam.

Để chống lại những luận điệu của các lực lượng thù địch muốn xuyên tạc sự thật về vấn đề nhân quyền ở Việt Nam, Hiến pháp 1992 quy định xác định rõ: "Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật."

## **VI. HỆ THỐNG CÁC QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN THEO HIẾN PHÁP 1992**

Để hiểu một cách đầy đủ và toàn diện chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam theo Hiến pháp 1992 ta có thể phân chia các quyền của công dân theo các lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội thành các quyền về chính trị, các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội, các quyền về tự do cá nhân.

*a. Các quyền về chính trị bao gồm: quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan Nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 53).*

Quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội là một trong những quyền chính trị quan trọng nhất của công dân, đảm bảo cho công dân thực hiện quyền làm chủ Nhà nước, làm chủ xã hội, thực hiện phương châm mọi công việc của Nhà nước của xã hội "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra". Quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội của công dân được thể hiện bằng nhiều hình thức khác nhau: Công dân có quyền bầu cử, ứng cử vào các cơ quan quyền lực Nhà nước; đóng góp ý kiến xây dựng phát triển kinh tế, văn

hóa, xã hội, giáo dục v.v... của đất nước tham gia đóng góp ý kiến xây dựng Hiến pháp và pháp luật, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan, các tổ chức xã hội...

Quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực Nhà nước là một quyền chính trị cực kỳ quan trọng của công dân. Nhờ quyền bầu cử mà các công dân có thể lựa chọn những người ưu tú nhất, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, và quyền lợi của mình vào các cơ quan quyền lực Nhà nước, giải quyết những vấn đề quan trọng nhất của đất nước. Chính ở quyền này, nhân dân lao động thực hiện quyền lực của mình, thực hiện quyền làm chủ đất nước, làm chủ xã hội của mình.

Theo Điều 54 Hiến pháp 1992 quy định: Mọi công dân không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử, đủ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật. Cụ thể hóa điều 54 Hiến pháp 1992, Nhà nước ta đã ban hành Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ngày 18-4-1992 (thông qua tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khóa VII) thay thế cho Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ngày 18-12-1980. Theo Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ban hành ngày 18-4-1992 và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân ban hành ngày 14-9-1994, những người không có quyền bầu cử và ứng cử vào Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những người mất trí và những người bị tòa án tước quyền bầu cử và ứng cử.

Bên cạnh việc có quyền tham gia trực tiếp vào các công việc quản lý Nhà nước, công dân có quyền khiếu nại, tố cáo những hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan Nhà nước. Việc khiếu nại, tố cáo phải được cơ quan Nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định (Điều 74).

Liên quan mật thiết đến quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan Nhà nước của công dân là các quyền tự do dân chủ của công dân như quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do biểu tình. Điều 69 Hiến pháp quy định:

"Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, quyền được thông tin, có quyền lập hội, quyền hội họp, biểu tình theo quy định của pháp luật".

#### *b. Các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội*

##### *- Quyền sở hữu tư nhân và quyền tài sản*

Con người sinh ra và lớn lên luôn luôn gắn với quyền sở hữu và quyền tài sản của mình. Bên cạnh nhiệm vụ và mục tiêu của nhà nước phải bảo vệ an toàn tính mạng cho cá nhân / công dân là nhiệm vụ và mục tiêu không kém phần quan trọng của nhà nước là bảo vệ an toàn tính mạng cho cá nhân / công dân. Do sự nhận thức không đầy đủ, mà những năm trước đây của các Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp không quy định công dân có quyền tư hữu, và quyền tài sản. Chính những quy định này đã là một trong những nguyên nhân gây nên tình trạng khủng hoảng kinh tế xã hội vào những năm cuối cùng của thập kỷ tám mươi của thế kỷ XX, buộc Đảng và Nhà nước phải tiến hành công cuộc đổi mới. Một trong những vấn đề cơ bản nhất được ghi nhận trong Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là quyền sở hữu tư nhân và quyền tài sản. Với sự ghi nhận này đã làm cho sự vận hành của xã hội có một sự thay đổi rất đáng kể. Tài sản hợp pháp của các doanh nghiệp được Nhà nước bảo hộ. Các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật.

Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác; đối với đất được Nhà nước giao sử dụng thì theo quy định tại Điều 17 và

Điều 18. Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam, được Nhà nước bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam.

Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân.

Nhà nước bảo đảm quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không bị quốc hữu hoá. Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hoá.

Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường.

Thể thức trưng mua, trưng dụng do luật định.

- *Quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật* (Điều 57).

So với các Hiến pháp trước đây, đây là một quy định hoàn toàn mới, nó được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của Nhà nước gắn liền với việc chuyển đổi nền kinh tế sang nền kinh tế hàng hóa thị trường nhằm phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế làm cho dân giàu, nước mạnh. Theo quy định của Hiến pháp công dân có quyền kinh doanh sản xuất, có quyền sở hữu những thu nhập hợp pháp, của cải để dành, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác. Trên cơ sở tự nguyện và cùng có lợi, người lao động có thể góp vốn, góp sức hợp tác sản xuất kinh doanh trong các tổ chức kinh tế tập thể dưới nhiều hình thức với quy mô và mức độ tập thể hóa thích hợp. Kinh tế cá thể được hoạt động trong các ngành nghề theo quy định của pháp luật. Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển. Tổ chức và cá nhân có quyền thành lập doanh nghiệp không bị hạn chế về quy mô và địa bàn hoạt động. Kinh tế tư bản tư nhân được phép phát triển trong các ngành có lợi cho quốc kế dân sinh do pháp luật quy định, có thể được liên doanh với các tổ chức kinh tế khác, với doanh nghiệp Nhà nước nhiều hình thức. Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế có thể liên doanh với cá nhân, tổ chức kinh tế nước ngoài theo quy định của pháp luật.

Dựa trên cơ sở các quy định của hiến pháp - mấy năm gần đây Quốc hội đã tăng cường công tác xây dựng pháp luật trong lĩnh vực kinh tế. Nhằm tạo ra hành lang pháp lý an toàn tin cậy cho hoạt động sản xuất, kinh doanh như: Luật doanh nghiệp, các luật về đầu tư, luật pháp sản doanh nghiệp, luật cạnh tranh và chống độc quyền...

- *Quyền lao động*.

Lao động là một hoạt động quan trọng nhất của con người, tạo ra của cải, vật chất và giá trị tinh thần cho xã hội. Lao động có năng suất, chất lượng hiệu quả cao là nhân tố quyết định sự phát triển của xã hội. Lao động là quyền và nghĩa vụ của công dân. Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động. Nhà nước ban hành chính sách chế độ bảo hộ lao động, Nhà nước quy định thời gian lao động, chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và chế độ bảo hiểm xã hội đối với viên chức Nhà nước và những người làm công ăn lương, khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm xã hội khác đối với người lao động (Điều 55 và 56). Cũng như Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 xác định lao động vừa là quyền lợi vừa là nghĩa vụ của công dân. Quyền lao động kết hợp chặt chẽ với nghĩa vụ lao động. Đó là sự kết hợp hài hòa những yêu cầu của cuộc sống xã hội với nhu cầu của cuộc sống cá nhân. Tuy nhiên, phải thấy rằng so với Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 quy định chặt chẽ hơn, phù hợp hơn với điều kiện kinh tế - xã hội của đất

nước. Việc quy định "quyền có việc làm của công dân trong Hiến pháp 1980 không hoàn toàn phù hợp với điều kiện thực tiễn.

Thực tế cho thấy rằng việc đảm bảo cho mọi công dân có việc làm không phải là một vấn đề giản đơn. Ngay ở các nước có nền kinh tế phát triển và có thể chế dân chủ thì "quyền có việc làm" cho mọi người vẫn là một vấn đề bức xúc. Vì vậy Hiến pháp 1992 xác định không những chỉ có Nhà nước, mà còn cả xã hội đều có trách nhiệm tạo ra việc làm cho công dân" Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động", đó là quy định đúng đắn nhất. Nó phù hợp với đường lối kinh tế của Nhà nước ta là phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa, phù hợp với cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên nhiều hình thức sở hữu về tư liệu sản xuất. Phù hợp với mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước ta là làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế.

Dựa trên những quy định Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ lao động của công dân. Quốc hội kỳ họp thứ 5 khóa IX đã thông qua Bộ luật lao động. Đây là bộ luật thứ ba của nước ta sau hai bộ luật Hình sự và Tố tụng hình sự.

Bộ luật lao động bảo vệ quyền làm việc, lợi ích và các quyền khác của người lao động, đồng thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng lao động. Tạo điều kiện cho mối quan hệ lao động được hài hòa và ổn định, góp phần phát huy sáng tạo và tài năng của người lao động trí óc và lao động chân tay, của người quản lý lao động, nhằm đạt năng suất, chất lượng và tiến bộ trong xã hội trong lao động, sản xuất, dịch vụ, hiệu quả trong sử dụng và quản lý lao động. Góp phần công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước vì sự nghiệp dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh.

#### - *Quyền học tập.*

Cũng như lao động, học tập vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của công dân. Ngay cả khi nước nhà mới dành được độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quan tâm đến vấn đề nâng cao dân trí. Người xác định rằng học tập là quyền của mỗi công dân của một Nhà nước độc lập, đồng thời nó cũng phải là bổn phận của mỗi người. Người đã viết: "Muốn giữ vững nền độc lập, muốn cho dân mạnh, nước giàu; Mọi người Việt Nam phải hiểu biết quyền lợi của mình, bổn phận của mình, phải có kiến thức mới để tham gia vào công cuộc xây dựng nước nhà và trước hết phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ"<sup>1</sup>. Các Hiến pháp của nước ta trong lịch sử bao giờ cũng ghi nhận quyền học tập, coi nó là một trong những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (Điều 15 Hiến pháp 1946, Điều 33 Hiến pháp 1959, Điều 60 Hiến pháp 1980).

Như đã phân tích ở phần những nguyên tắc Hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, việc quy định "chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc" và "chế độ học không phải trả tiền" trong Hiến pháp 1980 không phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội. Nước ta còn nghèo do vậy việc thực hiện chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc như hiến pháp 1980 là không thể thực hiện được. Và nếu thực hiện chế độ học không trả tiền cho tất cả các cấp bậc, trình độ, thì Nhà nước không đủ khả năng trả lương cho đội ngũ thầy cô giáo. Chế độ lương bổng thấp làm cho những người làm công tác giáo dục không đáp ứng được một cuộc sống bình thường là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm

<sup>1</sup> Hồ Chí Minh - Tuyển tập, Tập 1. NXB Sự Thật, tr 368.

cho nền giáo dục của chúng ta xuống cấp nhanh chóng. Khắc phục tình trạng nói trên, Hiến pháp 1992 đã sửa đổi Hiến pháp 1980 bằng những quy định phù hợp với những điều kiện kinh tế khách quan. Hiến pháp 1992 đã xác định chỉ có "bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí" và "công dân có quyền học văn hoá và học nghề bằng nhiều hình thức". Ngoài việc học nghề và học văn hoá ở các trường Nhà nước, công dân có thể học văn hoá, học nghề ở các trường dân lập, ở các trường bán công... Với việc quy định này, số lượng người đi học hiện nay ở mọi cấp, mọi nơi đều tăng lên gấp nhiều lần. Nhà nước đang tiến hành cải cách hệ thống giáo dục đào tạo cho phù hợp cả nội dung lẫn hình thức với cơ chế mới, vừa nâng cao được dân trí, vừa tạo ra được nhiều nguồn nhân lực, nhân tài cho đất nước.

*- Quyền được bảo vệ sức khoẻ.*

Sức khỏe là vốn quý nhất của con người, quyết định sự hát triển bền vững của quốc gia, nên chế độ nhà nước đều quan tâm đến vấn đề chăm sóc sức khỏe con người. Vấn đề đó càng đặt ra một cách nghiêm trọng hơn ở các nước chậm phát triển, và nhất là ở các nước phương Đông. Theo Điều 61 Hiến pháp 1992 quy định công dân có quyền được hưởng chế độ bảo vệ sức khỏe. Nhà nước quy định chế độ viện phí, chế độ miễn giảm viện phí. Nhà nước nghiêm cấm việc sản xuất, vận chuyển, buôn bán, tàng trữ, sử dụng trái phép thuốc phiện và các chất ma túy khác. Nhà nước quy định chế độ bắt buộc cai nghiện và chữa các bệnh xã hội nguy hiểm.

*- Quyền xây dựng nhà ở.*

Khác với Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 không quy định công dân Việt Nam có quyền có nhà ở. Trong điều kiện hiện nay Nhà nước ta không thể xây dựng nhà ở cho mọi công dân có nhu cầu về nhà ở. Vì vậy, Nhà nước khuyến khích công dân xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật của Nhà nước. Đồng thời Nhà nước bảo hộ quyền lợi của người thuê nhà và người có nhà cho thuê.

*- Quyền bình đẳng của nam nữ.* Theo điều 63 Hiến pháp 1992, công dân nữ và nam có quyền ngang nhau về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội và gia đình. Nhà nước nghiêm cấm mọi hành vi phân biệt đối xử với phụ nữ, xúc phạm nhân phẩm phụ nữ. Lao động nữ và nam có việc làm như nhau thì hưởng lương ngang nhau. Lao động nữ có quyền hưởng chế độ thai sản. Phụ nữ là viên chức Nhà nước và người làm công ăn lương có quyền nghỉ trước và sau khi đẻ mà vẫn hưởng lương, phụ cấp theo quy định của pháp luật. Nhà nước và xã hội tạo điều kiện để phụ nữ nâng cao trình độ về mọi mặt thực hiện tất cả các thiên chức, không ngừng phát huy vai trò của mình trong xã hội. Nhà nước chăm lo phát triển các nhà hộ sinh, khoa nhi, nhà trẻ và các cơ sở phúc lợi xã hội khác để giảm nhẹ gánh nặng gia đình, tạo điều kiện cho phụ nữ sản xuất, công tác, học tập, chữa bệnh, nghỉ ngơi và làm tròn bổn phận của người mẹ.

*- Quyền được bảo hộ về hôn nhân gia đình.*

Gia đình là tế bào hợp thành xã hội. Sự hạnh phúc và toàn vẹn gia đình luôn là mục tiêu phấn đấu của mọi chế độ chính trị Việt Nam. Nhà nước bảo hộ chế độ hôn nhân theo nguyên tắc tự nguyện, tiến bộ, một vợ một chồng, vợ chồng bình đẳng, cha mẹ có nghĩa vụ nuôi dạy con cái thành những công dân tốt. Con cháu có bổn phận kính trọng và chăm sóc ông bà, cha mẹ. Nhà nước và xã hội không thừa nhận sự phân biệt đối xử giữa các

con (Điều 64). So với Hiến pháp 1980 thì điểm mới ở đây là hiến pháp quy định cả nghĩa vụ "kính trọng và chăm sóc ông bà" cùng với nghĩa vụ kính trọng và chăm sóc cha mẹ. Quy định này hoàn toàn phù hợp với đạo đức, truyền thống của người Việt Nam. Truyền thống nhiều thế hệ ông bà, cha mẹ, con cháu cùng đoàn tụ đầm ấm trong một mái nhà. Ngoài những quyền đã phân tích ở trên Hiến pháp 1992 còn ghi nhận các quyền khác của công dân như: quyền nghỉ ngơi; quyền được bảo hiểm xã hội khi về hưu, già yếu bệnh tật hoặc mất sức lao động của công nhân, viên chức (Điều 36); quyền nghiên cứu khoa học kỹ thuật, phát minh sáng chế, sáng kiến cải tiến kỹ thuật, hợp lý hoá sản xuất; quyền sáng tác, phê bình văn học, nghệ thuật và tham gia các hoạt động văn hoá khác; quyền được Nhà nước bảo hộ quyền tác giả; quyền sở hữu công nghiệp (Điều 60); quyền được Nhà nước và xã hội bảo vệ và chăm sóc trẻ em (Điều 65); quyền được Nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập, lao động và giải trí, phát triển thể lực, trí tuệ, bồi dưỡng về đạo đức, truyền thống dân tộc, ý thức công dân và lý tưởng xã hội chủ nghĩa của thanh niên (Điều 66); quyền được hưởng các chính sách ưu đãi của Nhà nước của thương binh, bệnh binh và gia đình liệt sỹ, quyền được Nhà nước và xã hội giúp đỡ của người già, người tàn tật, trẻ mồ côi (Điều 67).

### ***c. Quyền tự do cá nhân***

#### ***- Quyền được thông tin***

So với Hiến pháp trước đây, Hiến pháp 1992 ghi nhận thêm một số quyền tự do mới của công dân. Một trong những quyền mới đó là quyền được thông tin (Điều 69). Quyền được thông tin được hiểu là quyền được nhận tin và truyền tin theo quy định của pháp luật. Ngày nay khi mà thông tin đã trở thành một yếu tố vô cùng quan trọng trong các hoạt động chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội thì quyền được thông tin trở thành một quyền quan trọng và không thể thiếu được trong các quyền cơ bản của công dân. Rộng hơn là được tự do, thông tin còn được coi là một quyền con người. Ngoài ra nó còn là một bảo đảm cho sự phát triển xã hội.

#### ***- Quyền tự do tín ngưỡng***

Quyền này cho phép mỗi công dân được tự do theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật. Quyền tự do tín ngưỡng được Hiến pháp quy định ở Điều 70. Khác với các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp mới quy định chính xác hơn về hai khái niệm tín ngưỡng và tôn giáo. Hai hiện tượng này có cái chung và cái riêng. Tín ngưỡng chỉ trở thành tôn giáo khi có giáo lý, giáo luật, giáo hội. Việc các gia đình, dòng họ thờ cúng tổ tiên chỉ là một tín ngưỡng. Việc nhân dân lập đền, miếu, đình để thờ cúng những người có công với làng, nước, cũng chỉ là tín ngưỡng chứ chưa là một tôn giáo. Vì vậy Hiến pháp quy định cả tôn giáo và tín ngưỡng đều được Nhà nước bảo hộ. Hiến pháp một mặt quy định không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, mặt khác quy định không ai được lợi dụng tự do tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước.

#### ***- Quyền bất khả xâm phạm về thân thể.***

Trong số những quyền của con người, thì quyền bất khả xâm phạm con người là một quyền quan trọng bậc nhất. Đây không những là quyền công dân, mà còn là quyền con người. Mọi chế độ chính trị dân chủ hiện nay đều phấn đấu để bảo vệ quyền bất khả xâm phạm thân thể của con người.

Theo quy định của Điều 71, công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm.

Không ai có thể bị bắt, nếu không có quyết định của Toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt và giam giữ phải đúng pháp luật. Nâng cao hơn một bước nữa, Hiến pháp quy định những bảo đảm cho việc thực hiện quyền bất khả xâm phạm về thân thể của công dân. Nhà nước nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của công dân. Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án có hiệu lực pháp luật.

- *Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở.*

Theo quy định của Điều 73 Hiến pháp 1992 quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được hiểu là không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý, trừ trường hợp pháp luật cho phép. Việc khám xét phải do đại diện cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

- *Quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín của công dân (Điều 73)*

Quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín được hiểu là không ai được tự ý khám xét, bóc mở, thu giữ, kiểm soát thư tín, điện tín, điện thoại của công dân. Nội dung thư tín, điện tín, điện thoại được giữ bí mật. Việc bóc mở, kiểm soát, thu giữ thư tín, điện tín của công dân phải do người có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

- *Quyền tự do đi lại và cư trú.*

Theo quy định của Điều 68 Hiến pháp 1992 công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và cư trú trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật. Như vậy, cũng như các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp mới cho phép công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và lựa chọn chỗ ở cho bản thân và gia đình ở mọi nơi trên lãnh thổ Việt Nam. So với Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980, quyền tự do đi ra nước ngoài trong Hiến pháp 1992 được quy định rõ ràng hơn. Hiến pháp 1959 chỉ quy định "công dân Việt Nam có quyền tự do cư trú và đi lại", Hiến pháp 1980 cũng chỉ quy định chung chung "Quyền tự do cư trú và đi lại được tôn trọng theo quy định của pháp luật". Chính những quy định chưa thật rõ ràng đó đã tạo điều kiện cho bệnh quan liêu cửa quyền, hách dịch gây không ít phiền nhiễu cho những người Việt Nam muốn đi ra nước ngoài với những lý do chính đáng mà pháp luật cho phép. Việc quy định trong đạo luật cơ bản của Nhà nước, quyền của công dân được "tự do đi ra nước ngoài và từ nước ngoài trở về theo quy định của pháp luật" đáp ứng nguyện vọng chính đáng của mọi người, phù hợp với đường lối đối ngoại của Nhà nước ta là mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau. Đó cũng là sự ghi nhận lại Điều 10 Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta trong đó đã tuyên bố: "Công dân Việt Nam có quyền tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài".

Những năm trước đây của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp, quyền tự do đi lại và cư trú của người dân rất bị hạn chế bằng nhiều quy định khác nhau của các văn bản quy phạm dưới luật. Trong nền kinh tế thị trường hiện nay các văn bản quy phạm hạn chế trên đang dần dần bãi bỏ, nhất là đối với những cư dân đã sống ổn định có nơi ở và có công việc ở các thành phố lớn Việt Nam như Hà Nội hoặc Hồ Chí Minh.

- *Quyền suy đoán vô tội*



Việc tước đi cuộc sống, tự do và tài sản của con người theo quy định này của Hiến pháp phải tuân theo những thủ tục pháp lý nghiêm ngặt được quy định trong luật tố tụng hình sự rõ ràng và đúng đắn là một trong những đòi hỏi quan trọng của Hiến pháp Việt Nam.

Với mục đích đề cao hơn nữa việc bảo vệ quyền tự do dân chủ và quyền tự do cá nhân cho công dân, các nhà lập pháp đã đưa vào trong đạo luật cơ bản của Nhà nước quy định "không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật, có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự. Người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý nghiêm minh" (Điều 72). Đây là một bước phát triển mới của Hiến pháp 1992. Trước đây vấn đề trên chỉ được thể chế hóa trong Bộ luật Tố tụng hình sự của nước ta do Quốc hội thông qua ngày 28-12-1985. Tình hình thực tế của đất nước cho thấy rằng việc buộc tội, bắt và giam giữ công dân trái pháp luật vẫn còn tồn tại. Vì vậy, chúng ta không những chỉ thể chế hóa những quy định trên trong "Bộ luật Tố tụng Hình sự" mà cần thiết phải được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của Nhà nước: Hiến pháp.

#### ***d. Các nghĩa vụ cơ bản của công dân***

Trong số những quyền cơ bản của công dân, không ít vấn đề vừa là quyền, vừa đồng thời là nghĩa vụ cơ bản, hoặc việc hưởng những quyền lợi cơ bản thường kèm theo phải gánh vác những nghĩa vụ tương ứng. Khi phân tích những quyền đó ở các phần trên đã chỉ rõ nghĩa vụ của công dân. Còn lại rất nhiều nghĩa vụ chỉ đơn thuần là nghĩa vụ. Về mặt nguyên tắc muốn được hưởng quyền thì phải gánh vác nghĩa vụ.

Về nghĩa vụ cơ bản của công dân, Hiến pháp 1992 thừa kế những quy định của các Hiến pháp trước đây đồng thời cũng bổ sung hoàn thiện thêm một bước. Theo Hiến pháp 1946, công dân Việt Nam chỉ có các nghĩa vụ sau đây: "Bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật và nghĩa vụ phải đi lính". Hiến pháp 1959 đã quy định thêm những nghĩa vụ mới như "tuân theo kỷ luật lao động, trật tự công cộng và những quy tắc sinh hoạt xã hội, nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng, nghĩa vụ đóng thuế theo pháp luật". Hiến pháp 1980 một mặt ghi nhận lại những nghĩa vụ đã quy định trong Hiến pháp 1959, mặt khác xác định thêm những nghĩa vụ mới của công dân như: "nghĩa vụ phải trung thành với Tổ quốc; nghĩa vụ tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân; giữ gìn bí mật Nhà nước; nghĩa vụ tham gia lao động công ích theo quy định của pháp luật".

Hiến pháp 1992 đã ghi nhận lại tất cả các nghĩa vụ cơ bản của công dân mà Hiến pháp 1980 đã quy định. Đó là nghĩa vụ phải trung thành với Tổ quốc (Điều 76); nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc trong đó có việc thực hiện nghĩa vụ quân sự và tham gia quốc phòng toàn dân (Điều 77); nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, tham gia bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, giữ gìn bí mật quốc gia, chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng (Điều 79); nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích theo quy định của pháp luật (Điều 80). Riêng nghĩa vụ công dân về tôn trọng và bảo vệ tài sản Xã hội chủ nghĩa (quy định trong Điều 79 Hiến pháp 1980) được thay bằng nghĩa vụ công dân về tôn trọng và bảo vệ tài sản của Nhà nước và lợi ích công cộng (Điều 78 Hiến pháp 1992). Sự thay thế này là hợp lý vì tài sản xã hội chủ nghĩa là một khái niệm chưa thực sự được định hình vì thế dẫn đến có nhiều cách hiểu khác nhau. Còn nói tài sản của Nhà nước thì mọi công

dân đều thể hiện rằng đó là tài sản thuộc sở hữu Nhà nước, do Nhà nước thực hiện quyền định đoạt.

So với Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 có thêm một điều mới dành cho người nước ngoài (Điều 81). Điều này quy định người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. Đồng thời với nghĩa vụ này họ có quyền được Nhà nước Việt Nam bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam. Đây là một bước phát triển mới của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Nó phù hợp với tinh thần của luật pháp Quốc tế về quyền con người, đồng thời nó cũng phù hợp với nguyên tắc Hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ của công dân là tôn trọng các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội. Quy định này được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của Nhà nước đã tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài đến Việt Nam, tăng cường mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học kỹ thuật và giao lưu với các nước.

## **VII. Quyền con người, quyền công dân trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền**

1. Như những phần trên phân tích những quy định bảo vệ quyền con người là một trong những nội dung cơ bản của hiến pháp. Những Hiến pháp trước đây của cơ chế tập trung và cơ chế thời chiến, vấn đề quyền con người được đồng nghĩa với quyền công dân. Trong tình hình của một nhà nước độc lập vừa thoát thai ra từ một nhà nước phong kiến thực dân, mọi công dân đều được thoát thai từ thân dân hoặc thuộc dân. Vì vậy, về cơ bản khái niệm quyền công dân và quyền con người hầu như không phân biệt.

Nhưng trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, của nhà nước pháp quyền, và nhất là trong điều kiện của việc khu vực hóa và toàn cầu hóa, thì sự phân biệt sự khác nhau giữa quyền con người và quyền công dân là rất cần thiết. Vì sự mở cửa này đòi hỏi các công dân phải có sự giao kết và làm ăn với các công dân các nước khác, và ngược lại. Bên cạnh nhiệm vụ bảo vệ quyền công dân, nhà nước Việt Nam còn cần phải có nghĩa vụ rất lớn lao trong việc bảo vệ quyền con người, không những cho công dân Việt Nam, mà còn cả công dân của các nước khác, nên trong nội dung của Hiến pháp Việt Nam cần phải có những quy định bảo đảm nhân quyền.

Khắc phục những tồn tại của không có quy định rõ ràng về quyền con người, với tinh thần mở cửa và đổi mới, Hiến pháp hiện nay quy định:

*“Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật”.*

Sự hiện diện của quy định trên của Hiến pháp năm 1992 là một thắng lợi trong sự phát triển nhận thức của chúng ta về lĩnh vực nhân quyền. Nhưng quy định trên vẫn còn những điểm cần phải suy nghĩ: Thứ nhất, nhân quyền không thể hoàn toàn đồng nghĩa với quyền công dân; thứ hai, vấn đề nhân quyền phải được quy định trong nội dung của hiến pháp.

2. Một đặc điểm cần phải chú ý đến việc quy định quyền và nghĩa vụ công dân trong các Hiến pháp của nhà nước Việt Nam là do quá ảnh hưởng tư tưởng Nho giáo của Khổng tử nên các quyền công dân được quy định theo cách thức thừa nhận, hay nói một cách khác là sự ban phát của Nhà nước cho các thân dân, mà không phải theo một chiều hướng ngược lại, theo cách thức mặc nhiên nhà nước phải thừa nhận.

Nhân quyền mà theo cách quan niệm của thời hiện đại là quyền công dân - những quyền vốn có của con người một cách tự nhiên, không cần thiết đến sự ban phát, hay thừa nhận, hay mặc cả từ bất kể chủ thể nào, kể cả từ phía nhà nước. Mà ngược lại nhà nước phải có trách nhiệm ngăn chặn sự vi phạm của bất kể chủ thể nào đến những quyền mặc nhiên ấy. Đó là một trong những nguyên nhân mà xã hội con người cần đến nhà nước. Mọi chủ thể trong xã hội đều có nguy cơ vi phạm đến quyền con người. Nhưng một trong những chủ thể quan trọng có nguy cơ cao hơn cả hay vi phạm đến những quyền tự nhiên ấy là các cơ quan nhà nước đại diện cho quyền lực của nhà nước. Sở dĩ như vậy, bởi vì với chức năng của công quyền, các cơ quan nhà nước được trang bị đầy đủ hơn, hơn nữa lại được công khai có trách nhiệm bảo vệ quyền lợi của người này trước xâm hại có thể của người kia. Với những khả năng và điều kiện như vậy, trong trường hợp không minh bạch, không có trách nhiệm, không có lương tâm, thì rất dễ rơi vào tình trạng áp bức một cách trắng trợn những người ngay thẳng, chưa nói đến chuyện các công chức của nhà nước lợi dụng chức năng và quyền lực sẵn có trong tay để mưu lợi bất chính cho bản thân và gia đình của họ.

Vì vậy bên cạnh việc được lĩnh trách nhiệm bảo vệ nhân quyền, là việc nhà nước phải có những biện pháp ngăn chặn ngay sự vi phạm nhân quyền từ chính cơ quan nhà nước. Một trong những biện pháp là phải có sự ngăn ngừa từ xa trước những nguy cơ ấy có thể xảy ra. Sự ngăn chặn từ xa trước những nguy cơ vi phạm nhân quyền là một trong những chức năng của đạo luật cơ bản - Hiến pháp. Hiến pháp phải có trách nhiệm ngăn chặn sự xâm phạm của các cơ quan nhà nước thông qua các quan chức của nhà nước đến những quyền con người của công dân.

Tính dưới hai giác độ. Một là nhân quyền là quyền tự nhiên của con người, và hai là nhà nước là một trong những chủ thể rất nghiêm trọng rất hay vi phạm đến nhân quyền, nên các nhân quyền của họ được quy định dưới dạng ngăn chặn, mà không phải là với giác độ thừa nhận như của Việt Nam chúng ta.

Nếu như trước đây của bản Tuyên ngôn độc lập, mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đã có công đặt vấn đề với thế giới về quyền tự quyết của các dân tộc được Người suy rộng ra từ Tuyên Ngôn Nhân quyền và Dân quyền của Mỹ quốc và Pháp quốc, đó là những quyền con người mà tạo hóa ban cho họ, không ai có quyền hạn chế và tước bỏ, thì bằng những ý chí chủ quan hoặc khách quan. Nhưng những suy luận có tính sáng tạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh không được phát huy trong các bản hiến pháp sau này. Điều đó thể hiện ở chỗ, nếu như quyền con người của Chủ tịch Hồ Chí Minh được hiểu là những quyền của tạo hóa, thì sang các bản hiến pháp của Việt Nam, nhất là sau này lại được ghi nhận là những quyền được Hiến pháp thừa nhận.

Những điều mang nhiều dấu ấn thừa nhận các quyền cho công dân rất dễ nhận thấy trong cách quy định các quyền cơ bản của công dân trong các Hiến pháp Việt Nam. Các Điều 53, Điều 54; 56; 57; 58 ... của Hiến pháp năm 1992 hiện hành đều quy định dưới dạng nhà nước thừa nhận quyền này, quyền kia cho công dân, một cách chủ quan duy ý chí, chứ không phải là người dân được hưởng các quyền đó một cách mặc nhiên.

Điều 60 quy định: *"Công dân có quyền nghiên cứu khoa học, kỹ thuật phát minh, sáng chế, sáng kiến kỹ thuật..."* Điều này có nghĩa là nhà nước thừa nhận công dân có quyền nghiên cứu khoa học. Nếu nhà nước không công nhận thì, người công dân Việt Nam không có những quyền nghiên cứu khoa học.

Điều 70 Hiến pháp quy định:

*"Công dân có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật."*

Cũng tương tự như trên quyền tự do tôn giáo, tự do tín ngưỡng của người dân phải được nhà nước thừa nhận thì mới được. Nhà nước không thừa nhận thì người dân không có.

Tổng quát hơn Điều 51, Hiến pháp năm 1992 hiện hành quy định:

*"Quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và Luật quy định."*

Trong khi đó cách thể hiện quyền công dân và quyền con người của Hiến pháp Mỹ, cách đây hơn hẳn hai thế kỷ, tư duy của họ hoàn toàn khác, không phải là một sự ban phát từ phía nhà nước, mà những quyền con người luôn luôn là mặc nhiên, nhà nước phải nghĩa vụ ngăn chặn sự vi phạm từ bất kể chủ thể nào. Ví dụ, về quyền tự do tôn giáo, tự do ngôn luận bản Hiến pháp của họ quy định như sau:

*"Quốc hội sẽ không được ban hành một đạo luật nào nhằm thiết lập tôn giáo, hoặc ngăn cấm tự do tín ngưỡng, hạn chế tự do ngôn luận, tự do báo chí và quyền của dân chúng được hội họp ôn hoà và kiến nghị lên chính phủ các điều thỉnh cầu, để bày tỏ những nỗi bất bình của họ."*<sup>1</sup>

Tu chính án này không ban cho người dân quyền tự do tín ngưỡng hay quyền tự do báo chí, mà chỉ ngăn cấm việc Quốc hội thông qua những đạo luật can thiệp vào quyền tự do, ngôn luận, tự do tín ngưỡng. Cá nhân thì được tự do, chính quyền thì chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép.

Quyền bất khả xâm phạm thân thể và tài sản của họ được quy định như sau:

*"Quyền của các công dân được bảo đảm về bản thân, nhà cửa, giấy tờ, và tài sản, chống mọi sự khám xét và tịch thu vô lý, sẽ không bị vi phạm, và không một trát khám nhà nào sẽ được cấp nếu không có lý do chính đáng, không được lời tuyên thệ hoặc xác nhận làm sáng rõ, và nếu trát đó không mô tả rõ ràng nơi cần khám xét và người và vật bị bắt giữ...."*

*"Không ai có thể buộc phải chịu trách nhiệm về một trọng tội, hay một tội xấu xa khác, nếu không có một quyết định cáo trạng của do một bồi thẩm đoàn đưa ra, trừ trường hợp xảy ra trong lục quân, hải quân, hoặc trong lực lượng dân quân dự bị, khi đang thi hành công vụ trong thời chiến, hoặc trong tình trạng báo động. Không một ai có thể bị kết án hai lần về cùng một tội. Không một ai có thể bị ép buộc làm chứng chống lại bản thân mình trong một vụ án hình sự và bị tước đoạt sinh mạng, tự do hoặc tài sản, nếu không có một quá trình xét xử theo đúng luật. Không một tài sản tư hữu nào bị trưng dụng vào việc công mà không được bồi thường thích đáng."*<sup>2</sup>

Tức là họ đi theo một tư duy khác, quyền con người là những quyền mặc nhiên, nhà nước phải có nghĩa vụ ngăn chặn sự vi phạm những quyền đó từ phía vi phạm của các cơ quan nhà nước. Chứ không phải là nhà nước công nhận con người có những quyền đó như của Hiến pháp của nhà nước Việt Nam chúng ta. Chính quyền trong một chế độ dân chủ không ban cho người dân những quyền tự do căn bản, mà chính quyền được tạo ra để che chở những quyền tự do mà mỗi cá nhân sở hữu bởi sự hiện diện của mình trên cõi đời này. Qua sự định chế của các triết gia ở kỷ nguyên Ánh Sáng của thế kỷ 17 và 18, những quyền bất khả chuyển nhượng là những quyền thiên nhiên do Trời ban cho loài người. Những quyền này không bị huỷ diệt khi xã hội loài người được thành lập, và không một xã hội nào, cũng như không một chính quyền nào có thể tước đoạt hay cải hoán những quyền đó được.<sup>3</sup>

Bên cạnh vấn đề phương pháp tiếp cận đó ra, việc thừa nhận các quyền quyền công dân của các hiến pháp Việt Nam chúng ta, còn ẩn chứa một nguy cơ khác, những

<sup>1</sup> Xem, Tu chính án thứ nhất của Hiến pháp Hoa kỳ.

<sup>2</sup> Xem, Tu chính án thứ ba; thứ tư của Hiến pháp Hoa kỳ

<sup>3</sup> Xem, Dân chủ là gì? U S. Information agency. tr., 8

quyền không được liệt kê, tức là không được thừa nhận. Tu chính án thứ chín của Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa kỳ giải quyết vấn đề này như sau:

*"Việc liệt kê một số quyền trong hiến pháp không có nghĩa là phủ nhận hay hạ thấp các quyền khác của người dân." (The enumeration in the Constitution of certain rights shall not be construed to deny or disparage others retained by the people).*

Sự quy định theo cách trên về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong hiến pháp của chúng ta có lẽ cũng có lý do của nó: Thứ nhất, việc quy định theo kiểu thừa nhận trên là kết quả của cơ chế tập trung, mọi quyền lực phải được tập trung ở bên trên, và thứ hai, ở một xã hội chậm phát triển của phương Đông, các quyền của người dân phải được theo cách mở trên thì may ra mới có cơ hội cho việc thực hiện. Trong một tương lai không xa có lẽ chúng ta cũng phải tính đến việc sửa đổi những điểm quan trọng này. Mặc dù Điều 69 của Hiến pháp quy định: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí...”, nhưng hiện nay xuất bản vẫn là độc quyền của nhà nước. Để chuẩn bị cho việc sửa đổi Luật Xuất bản, cho phép tư nhân tham gia xuất bản đến đâu đang là vấn đề được nhiều đại biểu Quốc hội và nhiều người quan tâm. Tại phiên họp ngày 9 và 10 tháng 8 năm 2004 của Quốc hội chuyên trách, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã gợi ý: “Chúng ta cũng cần phải suy nghĩ tại sao nước ngoài cho tư nhân xuất bản được, mà ta thì chưa thể. Quản lý nhà nước không phải là nhà nước phải nắm lĩnh vực đó, và tự mình làm việc đó, nếu không làm được thì cấm. Quản lý tốt là nhà nước không những phải làm tốt mà còn huy động được tối đa lực lượng xã hội tham gia.”<sup>1</sup>

## **Kết luận**

Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là một trong những chế định quan trọng của hiến pháp Việt Nam. Việc quy định những quyền này có 2 ý nghĩa. Thứ nhất, mục tiêu của Hiến pháp Việt Nam cũng như chế độ chính trị Việt nam hiện nay là bảo vệ quyền con người / nhân quyền; thứ hai, nhà nước Việt nam có trách nhiệm bảo vệ những quyền của con người. Bảo vệ quyền con người, và đảm bảo cho quyền con người không bị vi phạm là mục tiêu của nha nước Việt Nam. Bốn bản Hiến pháp nước ta đánh dấu bốn giai đoạn phát triển của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp 1992 là sự thừa kế và phát triển của Hiến pháp 1946, 1959, 1980. Với sự ra đời của Hiến pháp 1992, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam đã tiến một bước dài trên con đường đi đến sự ngày càng hoàn thiện hơn, nhất là mối quan hệ trách nhiệm giữa công dân với Nhà nước và ngược lại Nhà nước với công dân.

So với các Hiến pháp trước đây, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp 1992 đã được quy định đầy đủ hơn, cụ thể hơn, dễ cho việc thực hiện trên thực tế hơn. Nó không những phản ánh phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội liên quan trọng thời kỳ hiện nay mà còn phù hợp với nội dung của pháp luật quốc tế, nhất là những công ước của Liên Hợp Quốc về vấn đề quyền con người.

## **Câu hỏi ôn tập**

1. Lý do của việc nhân quyền và các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân phải được quy định trong Hiến pháp.

<sup>1</sup> Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh, 11- 8-2004

1. Khái niệm quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.
2. Những nguyên tắc của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.
3. Phân loại quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

**PHẦN THỨ II:  
NHỮNG CHẾ ĐỊNH CƠ BẢN CỦA LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM VỀ BỘ  
MÁY NHÀ NƯỚC  
(Hiến pháp phần II)**

## CHƯƠNG VIII

### CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

#### I. KHÁI NIỆM CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

Bầu cử là một định chế trọng tâm của các chính phủ dân chủ kiểu đại diện. Vì trong một nền dân chủ, quyền lực của nhà nước chỉ được thực thi khi có sự nhất trí của người dân (người bị quản lý). Cơ chế căn bản để chuyển sự nhất trí đó thành quyền lực nhà nước là tổ chức bầu cử tự do và công bằng.

Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là một vấn đề cơ bản nhất của Hiến pháp. Quyền lực đó phải có các hình thức và biện pháp thực hiện nhất định. Cho đến có hai hình thức cơ bản để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình: Dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp. Dân chủ trực tiếp tức là nhân trực tiếp thực thi bằng cách bỏ phiếu phúc quyết. Đây là cách thức chưa phổ biến hiện nay. Thứ hai, dân chủ gián tiếp, tức là nhân dân bỏ phiếu bầu ra những người đại diện, những người đại diện này thay mặt cho nhân dân, được nhân dân ủy nhiệm giải quyết các công việc của nhà nước. Hình thức dân chủ gián tiếp này còn được gọi là hình thức dân chủ đại diện. Đó là một trong những hình thức thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Phương pháp bầu cử trở thành một trong những hình thức thực hiện quyền tự do dân chủ, một trong những biểu hiện quyền con người trong lĩnh vực chính trị - quyền tự do dân chủ. Cho đến hiện nay ở các nước dân chủ tư sản cũng như ở các nước dân chủ xã hội chủ nghĩa bầu cử được sử dụng một cách rộng rãi như là một biện pháp nhân dân trao quyền lực nhà nước cho các cơ quan nhà nước. Bầu cử trở thành một chế độ bầu cử một hình thức hoạt động quan trọng của xã hội dân chủ, một phương pháp phổ biến nhất hiện nay để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

*Chế độ bầu cử được xác định bởi tổng thể các mối quan hệ xã hội được hình thành trong quá trình tiến hành các cuộc bầu cử, từ lúc lập danh sách cử tri, cho đến khi kết thúc việc xác định được danh sách những người trúng cử. Qua những mối quan hệ xã hội đó cho phép khái quát được chế độ bầu cử được hình thành qua các cuộc bầu cử của một đất nước là chế độ bầu cử dân chủ không áp đặt, nhân dân tự nguyện thể hiện ý chí của mình tìm ra được những người xứng đáng làm đại diện cho nhân dân, thay mặt nhân dân quản lý và điều hành đất nước.*

Thực ra nguyên tắc bầu cử đã xuất hiện từ rất lâu, ngay từ thời chiếm hữu nô lệ. Ngoài chính thể quân chủ là phổ biến, ngay từ thời kỳ này đã tồn tại chính thể cộng hoà, với Viện Nguyên lão bao gồm đại diện của những chủ nô quý tộc, đại diện nhân dân (Commita centuria), và bao gồm cả đại diện của những người cầm vũ khí.<sup>(1)</sup> Nhưng mãi cho đến hiện nay kể từ cách mạng tư sản mới trở thành một trong những biện pháp quan trọng để nhân dân có thể thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình.

<sup>(1)</sup> Xem Nguyễn Gia Phú. Lịch sử Hy Lạp và Rôma cổ đại. tr., 19, H., 1991



Mục tiêu của cách mạng tư sản là phế bỏ chế độ truyền ngôi, thế tập, khẳng định quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân. Những người cầm quyền nhà nước thực sự chỉ có thể có được quyền lực nhà nước từ nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng cách bầu ra những người đại diện thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước.

Một trong những quyết định quan trọng nhất của một chế độ dân chủ là phương pháp bầu cử ra các nhà lãnh đạo và các dân biểu. Nói chung có hai cách lựa chọn cơ bản. Trong chế độ đại nghị, nhân dân trực tiếp bầu ra hạ nghị viện, đảng đa số tại Hạ nghị viện (Dân biểu viện) hay liên minh các đảng cầm quyền thành lập ra một chính phủ do một Thủ tướng đứng đầu. Do vậy chính phủ phải chịu trách nhiệm trước nghị viện (Dân biểu viện). Chế độ đại nghị trước tiên xuất hiện ở nước Anh, ngày nay được áp dụng ở nhiều nước khác cả ở Châu Âu cho đến nhiều nước ở vùng biển Caribe, ở Canada và Ấn Độ. Các chính phủ đại nghị đều tự hào rằng với chế độ đa đảng, ngay cả những đảng rất nhỏ bé cũng có đại diện trong viện lập pháp. Kết quả là những thiểu số cũng có thể tham gia vào tiến trình chính trị ở cấp cao nhất trong chính phủ. Tính đa dạng này khuyến khích việc đối thoại và dung hoà quyền lợi khi các đảng phái chính trị cố gắng thành lập ra một liên minh để tổ chức ra chính quyền. Nếu như liên minh này tan vỡ, hay là đảng bị mất tín nhiệm, thủ tướng sẽ từ chức, một chính phủ mới sẽ được thành lập hay là một cuộc tổng tuyển cử mới được tiến hành. Tất cả những sự việc này xảy ra mà không gây nên một khủng hoảng chính trị đe dọa đến tận gốc chế độ dân chủ.

Khuyết điểm chính của chế độ đại nghị là mặt trái của tính mềm dẻo và chia xẻ quyền hành pháp. Đó là sự bất ổn cố của chế độ chính trị. Liên minh đa đảng dễ bị tan vỡ và sụp đổ ngay khi có những dấu hiệu đầu tiên của khủng hoảng chế độ chính trị, làm cho nhiều đảng phái chỉ lên nắm chính quyền trong một thời gian ngắn. Chính phủ có thể bị các đảng phái nhỏ bé hành hạ, bằng cách đe dọa rút ra khỏi chính phủ liên hiệp. Họ có thể đòi hỏi phải có nhượng bộ một số yêu sách đặc biệt trong chính sách của chính phủ. Ngược lại, trong chế độ này với một đa số tuyệt đối nắm nghị viện, Thủ tướng và đảng cầm quyền có thể đem thi hành một chính sách quá xa vời, ngay cả ở mức có thể phản dân chủ, mà không có một cơ chế hữu hiệu nào có thể ngăn cản được, đưa tới một chế độ chuyên chế của đa số. Với cách thức tổ chức này, nhân dân gián tiếp bầu ra chính phủ, trung tâm của quyền lực nhà nước.

Phương pháp thứ hai, nhân dân bằng một cách trực tiếp hoặc có thể gián tiếp bầu ra một vị Nguyên thủ quốc gia, không những là nguyên thủ quốc gia - đứng đầu nhà nước, mà còn là người trực tiếp lãnh đạo hành pháp. Nếu như ở chế độ đại nghị, chính phủ và người đứng đầu chính phủ do lập pháp thành lập và phải chịu trách nhiệm trước lập pháp, thì ở mô hình chính thể tổng thống cộng hoà, chính phủ và người đứng đầu chính phủ không phải chịu trách nhiệm trước lập pháp, mà phải chịu trách nhiệm trước nhân dân. Với phương pháp bầu này, tổng thống trực tiếp chịu trách nhiệm trước nhân dân. Nhân dân trực tiếp hạn chế quyền lực của Tổng thống qua các cuộc đầu phiếu phổ thông.

Tổng thống do nhân dân bầu lên trong một nhiệm kỳ nhất định có uy quyền trực tiếp từ dân, có thể không cần đến thế đứng của đảng mình trong Quốc hội. Nếu đa số của Quốc hội cùng đảng với Tổng thống, thì đó là một sự thuận lợi. Ngược lại không cùng đảng với đa số của Quốc hội, tổng thống sẽ có thể trở nên khó khăn hơn trong việc điều hành của mình. Bằng cách phân quyền cứng rắn, Quốc hội cũng do dân bầu, Tổng thống - người đứng đầu hành pháp cũng do dân bầu, cùng chịu trách nhiệm trước nhân dân, mỗi ngành đều có thể thể nài ra rằng cùng có được sự uỷ thác quyền lực từ cử tri, và mỗi

ngành đều có quyền kiểm soát và cân bằng quyền lực đối với cảnh kia. Những ai sợ rằng hành pháp có tiềm năng trở nên chuyên chế sẽ có khuynh hướng nhấn mạnh vai trò của Quốc hội, và ngược lại những người lo ngại sự lạm dụng quyền của đa số lập pháp, thì sẽ luôn luôn khẳng định uy quyền của Tổng thống. Chế độ tự nhiên có sự cân bằng nhất định các cảnh quyền lực của nhà nước.

Yếu điểm của chế độ tổng thống là chỗ rất dễ rơi vào tiềm năng của một chính quyền bế tắc. Tổng thống có thể không hội đủ số phiếu để đem thi hành những chính sách cứng rắn của mình, nhưng bằng cách phủ quyết (veto) có thể ngăn cản không cho Quốc hội thể chính sách của mình bằng các chương trình hành động do Quốc hội đề xuất. Tổng thống mặc dù do dân bầu ra một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, nhưng có thể không có quyền lực bằng thủ tướng trong chế độ đại nghị. Tổng thống luôn luôn phải đấu tranh với quốc hội – lập pháp, vì hai cuộc bầu cử tổng thống và quốc hội là riêng rẽ ; và nhất là ở Mỹ quốc sinh hoạt đảng lại lỏng lẻo không chặt chẽ như ở Anh, Tổng thống Mỹ không thể giải nhiệm hoặc áp dụng biện pháp kỷ luật đối với đảng viên thuộc đảng của mình, một khi họ không bỏ phiếu cho chính sách của mình. Nếu trong khi một vị thủ tướng của chế độ đại nghị với đa số của nghị viện thuộc đảng của mình là đảm bảo chắc chắn cho chương trình lập pháp mà ông ta đề xuất sẽ được Quốc hội thông qua, thì một vị tổng thống trong chế độ tổng thống cộng hoà, khi giao thiệp với một quốc hội có đa số không cùng đảng, mà lại cũng có những đặc quyền như mình, thường phải dùng đến phương pháp thương nghị trường kỳ, mới có thể đảm bảo dự luật do mình đưa ra được thông qua tại Quốc hội.

Ở Mỹ, cũng như ở bất cứ nền dân chủ nào khác, sự đảm bảo quan trọng nhất về trách nhiệm của chính quyền là sự kiểm soát chính quyền thông qua các cuộc bầu cử.. Mỗi một cuộc bầu cử như là một cuộc sát hạch chính quyền lớn. Nếu như nhân dân vẫn tin tưởng, thì chính quyền cũ vẫn còn tại vị. Ngược lại thì phải ra đi nhường lại chính quyền cho một lực lượng khác.

Khác với chế độ xã hội chủ nghĩa, nhà nước tư sản được tổ chức và thành lập theo nguyên tắc phân chia quyền lực. Vì vậy, đối tượng bầu cử trong nhà nước tư sản được áp dụng rộng rãi hơn. Không những chỉ trực tiếp bầu ra các nghị sĩ như trong nhà nước xã hội chủ nghĩa, cử tri của nhà nước tư bản còn bầu ra các quan chức cao cấp khác như tổng thống, các thị trưởng. Như vậy có thể suy ra rằng, số lần bầu cử được tỷ lệ thuận với mức độ phân quyền của mỗi quốc gia. Càng phân quyền bao nhiêu, càng có bầu cử nhiều bấy nhiêu và sự hạn chế quyền lực nhà nước càng được gia tăng bấy nhiêu.

Ở một số nước, mà Nghị viện có cơ cấu hai viện, thường Hạ viện là viện do nhân dân trực tiếp bầu ra. Thượng viện được thành lập bằng bầu cử gián tiếp hoặc do chỉ định, do truyền ngôi thế tập. Bên cạnh những nước có quy định như trên, cũng có những nước có thượng viện và hạ viện đều do nhân dân trực tiếp bầu ra. Bầu cử trực tiếp hoặc gián tiếp là cơ sở xác định thẩm quyền của cơ quan nhà nước. Về nguyên tắc, cơ quan nhà nước được nhân dân trực tiếp bầu ra bao giờ cũng có nhiều quyền hơn cơ quan được hình thành bằng phương pháp bầu cử gián tiếp. Hạ nghị viện do nhân dân trực tiếp bầu ra theo quy định của nhiều nước bao giờ cũng có nhiều quyền hơn thượng viện.

Tổng thống Mỹ do cử tri gián tiếp, nhưng đích thực là trực tiếp bầu ra, có nhiều quyền lực thực tế hơn tổng thống của Cộng hòa liên bang Đức được bầu ra dựa trên cơ sở của nghị viện (không do dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra). Sự tán phong của nhân dân Mỹ đã làm cho tổng thống có quyền lực ngang hàng với Nghị viện Mỹ. Thủ tướng Anh do Nữ hoàng bổ nhiệm. Nhưng Nữ hoàng không thể bổ nhiệm người nào đó khác hơn là người thủ lĩnh của đảng chiếm đa số ghế trong Hạ nghị viện. Như vậy, qua cuộc bầu cử trực tiếp nghị sĩ vào Hạ nghị viện, nhân dân nước Anh đã tự lựa chọn cho mình một vị thủ tướng. Chính đây là điểm lý giải thích tại sao Thủ tướng Anh quốc có quyền năng hơn các cơ quan khác của nhà nước Anh so với chế độ phong kiến và chế độ chiếm hữu nô lệ trước đây, việc áp dụng phương pháp bầu cử để thành lập ra các cơ quan nhà nước của chế độ tư sản là một phương pháp dân chủ. Nó đã giúp cho nhân loại loại trừ khỏi quan niệm đã ngự trị từ xa xưa: Quyền lực nhà nước xuất phát từ cõi "hư vô" do thiên đình định đoạt ai, dòng họ nào vốn dĩ sinh ra là được quyền thống trị người khác. Nhưng có được như ngày nay nhân loại phải trải qua cuộc đấu tranh hết sức bi tráng hy sinh nhiều xương máu, hết đời này qua đời khác.

Giai cấp thống trị tư sản cùng với giai cấp phong kiến tìm hết thủ đoạn này, sang thủ đoạn khác để nhằm mục đích hạn chế sự tham gia của nhân dân lao động vào các cuộc bầu cử. Lúc ban đầu bầu cử chỉ là công việc của những người thuộc tầng lớp thượng lưu của giai cấp thống trị, sau đây là của những người có của, những người đàn ông, của những người có quốc tịch nguyên thủy, ... Mãi sau này, năm 1972, vào những năm cuối thế kỷ XX, phụ nữ Thụy Sĩ mới được quyền đi bầu cử như nam giới. Đó là quyền bầu cử, tức là quyền đi bỏ phiếu. Cử tri là những người có quyền đi bỏ phiếu, về nguyên tắc phải là rộng khắp để đủ bao gồm phần lớn số công dân trưởng thành của quốc gia. Chính quyền do một nhóm nhỏ bầu lên không phải là một chính quyền dân chủ. Một chính quyền bao gồm những người đại diện do nhân dân thực hiện quyền thuộc về mình bầu ra không thực sự nắm quyền lực nhà nước, thì đây chưa phải là một chế độ dân chủ.

Một trong những bi kịch lớn của các chế độ dân chủ trong suốt lịch sử nhân loại là công cuộc đấu tranh của các nhóm bị bỏ ra ngoài lề của cuộc sống cộng đồng theo các màu sắc tôn giáo, sắc tộc, phụ nữ.. không được hưởng quyền bầu cử và có thể được bầu giữ các chức vụ công cử. Ở Hoa kỳ chẳng hạn, khi Hiến pháp năm 1787 được thông qua chỉ có nam công dân da trắng có tài sản mới được hưởng quyền bỏ phiếu và được bầu. Điều kiện tài sản đã bị biến mất vào đầu thế kỷ 19 và mãi vào năm 1920 thì bằng tu chính án thứ 19, phụ nữ mới có quyền đi bỏ phiếu. Mặc dù vào năm 1863 Tổng thống Lincoln đã tuyên bố giải phóng nô lệ cho người da đen, nhưng mãi cho đến 3 thế kỷ sau đó, năm 1960 những người da đen mới được hưởng trọn quyền đi bầu cử ở miền Nam Hoa kỳ. Và năm 1971 bằng tu chính án thứ 26 mới đây quyền bầu cử mới cho những công dân mới được hạ từ 21 xuống 18 tuổi.

Còn quyền được bầu, quyền bầu cử thụ động, tức là quyền được người khác bầu vào các cơ quan nhà nước tư sản, thì điều kiện đòi hỏi lại càng khó khăn hơn. Tuổi có thể được bầu vào cơ quan nhà nước bao giờ cũng phải cao hơn quyền được đi bỏ phiếu (quyền bầu cử) phải có thời gian cư trú nhiều hơn, phải ứng trước một khoản tiền cọc trước.

Che đây bản chất, hay là một sự nguy hiểm cho hiện tượng hạn chế quyền bỏ phiếu của mọi người dân của những hạn chế nêu trên, nhiều học giả tư sản đã từng giải thích: Công việc bầu cử là công việc phức tạp chỉ có những người có một trình độ hiểu biết và kinh nghiệm cuộc sống nhất định mới đảm đương được. Lý giải việc bầu cử gián tiếp Tổng thống Mỹ, các nhà lập hiến Hiến pháp Mỹ năm 1787 luận rằng, những người dân bình thường không đủ khả năng nhận biết được cần phải bỏ phiếu cho ai và cho ứng cử viên của đảng nào. Đây cũng là một lý do cơ bản dẫn đến các nhà lập hiến. Mỹ quy định việc bầu cử tổng thống phải bằng một tuyến cử đoàn.

Ở chế độ nhà nước Việt Nam, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Cũng như những hiện tượng khác, quyền lực xã hội thuộc về nhân dân phải có hình thức thực hiện. Có hai hình thức mà nhân dân dùng để thực hiện quyền lực Nhà nước của mình: trực tiếp và gián tiếp, tạo nên hai hình thức dân chủ cơ bản của xã hội đương đại: Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Nhân dân trực tiếp bỏ phiếu quyết định những vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước là hình thức dân chủ trực tiếp. Hình thức thứ hai được thể hiện bằng việc nhân dân bỏ phiếu bầu ra những người đại diện, thay mặt nhân dân giải quyết các công việc của Nhà nước, được gọi là dân chủ đại diện.

Cả hai hình thức nêu trên đều dùng biện pháp bỏ phiếu để thực hiện quyền lực Nhà nước. Đồng thời với ý nghĩa nêu trên, bầu cử còn là phương pháp thành lập nên các cơ cấu của bộ máy Nhà nước. Đây là phương pháp dân chủ thể hiện quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân, khác biệt hoàn toàn với biện pháp truyền ngôi, thế tập với quyền lực thần bí do nhà trời định đoạt, tạo thành hình thức chính thể quân chủ. Với bầu cử cho phép chúng ta xác định chính thể dân chủ cộng hoà. Với tầm quan trọng như vậy, bầu cử trở thành một yếu tố không thể thiếu được trong chế độ xã hội dân chủ đương đại, góp phần không nhỏ cho việc xây dựng chế độ xã hội tiên tiến, trong đó lẽ đương nhiên có cả chế độ xã hội xã hội chủ nghĩa. Với phương pháp này chính quyền được tổ chức ra là một chính quyền hợp pháp. Và chính các hoạt động bầu cử được hình thành dần dần thành một chế độ bầu cử, một phần của chế độ xã hội. Qua những cuộc bầu cử diễn ra ở mỗi quốc gia cho phép chúng ta xác định chế độ bầu cử.

Hình thức dân chủ trực tiếp, nhân dân trực tiếp giải quyết các công việc của nhà nước, hiện nay áp dụng rất còn hạn chế. Hình thức dân chủ gián tiếp mà loại hình biểu hiện của nó là dân chủ đại diện, hiện nay được áp dụng hết sức rộng rãi. Bầu cử chỉ định ra những người lãnh đạo quốc gia. Theo Hiến pháp và luật lệ của các nhà nước dân chủ, các đại diện do nhân dân bầu ra phải có trách nhiệm chèo lái con thuyền quốc gia. Các nhân vật này không phải là những bù nhìn hay là các nhà lãnh đạo tượng trưng.

Dân chủ đại diện là một thể thức dân chủ, trong đó nhân dân thực hiện chủ quyền của mình qua khâu trung gian của những đại diện được chọn bằng phương pháp bầu cử. Phương pháp này được áp dụng rất rộng rãi trong chế độ tư bản và trong chủ nghĩa xã hội. Vì thế cho nên, các nhà nước tư bản hoặc xã hội chủ nghĩa phần lớn chỉ được tổ chức theo chính thể cộng hoà, mà không được tổ chức theo một loại hình chính thể nào khác.

Về tầm quan trọng của bầu cử Hồ Chủ tịch nói:

*“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 tuyển cử, hễ là người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử; hễ là công dân đều có quyền đi bầu cử. Không phân*

*chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam đều có hai quyền đó.”<sup>1</sup>*

Chế độ bầu cử là chế độ của sự hình thành bằng tổng thể các mối quan hệ xã hội xảy ra qua các cuộc bầu cử từ lúc lập danh sách cử tri, xác định những người được quyền đi bỏ phiếu, giới thiệu ứng cử viên, xác định những người có thể được bầu làm đại diện trong các cơ quan Nhà nước cho đến giai đoạn cuối cùng là xác định, tuyên bố kết quả của các ứng cử viên. Qua những cuộc bầu cử cho phép chúng ta thấy được các cuộc bầu cử được diễn ra một cách dân chủ, không áp đặt, không giả dối, một phương thức dân chủ thực hiện quyền lực thuộc về nhân dân, nhân dân tự nguyện thể hiện ý chí của mình bỏ phiếu tìm ra được những người có uy tín, xứng đáng làm đại diện cho nhân dân, thay nhân dân quản lý và điều hành đất nước.

Với tư cách là một biện pháp dân chủ thành lập ra bộ máy Nhà nước, cho nên các cơ quan Nhà nước của Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam đều trực tiếp, hoặc gián tiếp do nhân dân bầu ra. Là cơ quan duy nhất do nhân dân toàn quốc trực tiếp bầu ra, cho nên Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước tối cao. Quốc hội thay mặt nhân dân, giải quyết các công việc quan trọng nhất của đất nước, từ việc đặt ra Hiến pháp và pháp luật cho đến việc thành lập ra các cơ quan Nhà nước khác. Hiến pháp năm 1992 cũng như của các nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa Việt Nam trước đây đều xác định rõ chỉ có các cơ quan Nhà nước do nhân dân trực tiếp bầu ra mới được xác định là cơ quan quyền lực Nhà nước.

Với tầm quan trọng như vậy, cho nên ngay từ khi mới thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh tiến hành các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân.

Ngay từ phiên họp đầu tiên của Hội đồng Chính phủ lâm thời ngày 3 tháng 9 năm 1945, Hồ chủ tịch đã đề nghị Chính phủ sớm tổ chức cuộc Tuyển cử và xây dựng Hiến pháp. Người nói:

*“Trước ta đã 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 phải tổ chức càng sớm càng hay cuộc tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu. Tất cả công dân, trai, gái, từ 18 tuổi đều có quyền bầu cử, ứng cử, không phân biệt giàu nghèo, dòng giống”.*<sup>(1)</sup>

Về phương diện pháp luật, thì chế độ bầu cử còn được hiểu là một chế định quan trọng nằm trong hệ thống ngành luật Hiến pháp, bao gồm các quy định của pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ xã hội liên quan đến bầu cử, quyền ứng cử và các quy trình để tiến hành bầu cử từ lúc lập danh sách cử tri cho đến khi xác định kết quả bầu cử, quá trình bầu cử còn được gọi là pháp luật tổ tụng bầu cử (Trình tự bầu cử).

Dù chính phủ có thể cơ cấu tổ chức chặt chẽ đến đâu, hoạt động có hiệu quả đến đâu đi chăng nữa, mà các quan chức – những người đảm trách các chức năng quan trọng của nhà nước không do bầu cử mà ra, cũng là một chế độ phi dân chủ. Chế độ đó chỉ là dân chủ khi các quan chức lãnh đạo chính phủ được bầu ra một cách tự do dân chủ bởi các công dân công khai và công bằng. Cơ chế bầu cử các chế độ chính trị có thể là khác nhau,

---

<sup>1</sup> -Hồ Chí Minh, Toàn tập, NXB Chính trị Quốc gia, 1995, t. 4, tr. 133

<sup>(1)</sup> Xem, Hồ Chí Minh; Toàn tập, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội 1995, t. 4, tr 8

nhưng những yếu tố cơ bản của chúng là giống nhau đối với tất cả các xã hội dân chủ, kể các dân chủ tư sản lẫn dân chủ xã hội chủ nghĩa: Tất cả các công dân đến tuổi trưởng thành đều có quyền bầu cử, các cá nhân được bảo vệ không bị tác động tiêu cực trong khi bỏ phiếu, kiểm phiếu công khai và trung thực...

## II. CÁC NGUYÊN TẮC BẦU CỬ

Với tính chất quan trọng của bầu cử như vậy, pháp luật bầu cử của chúng ta được xây dựng trên một số nguyên tắc nhất định. Việc bầu cử đại biểu ở nước ta được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Các nguyên tắc đó thống nhất với nhau, đảm bảo cho cuộc bầu cử khách quan, dân chủ, thể hiện đúng nguyện vọng của cử tri khi lựa chọn. Các nguyên tắc bầu cử còn quy định quyền và trách nhiệm của cử tri trong bầu cử, trách nhiệm của Nhà nước phải bảo đảm những quy định về bầu cử. Các nguyên tắc này có thể được pháp luật quy định bằng một quy phạm nhất định, hoặc bằng nhiều quy phạm trong các văn bản pháp luật bầu cử.

### *a. Nguyên tắc phổ thông đầu phiếu*

Nhà nước ta là Nhà nước của dân, người dân làm chủ trong việc bầu ra những người đại diện cho mình. Vì vậy Nhà nước phải tạo điều kiện thuận lợi cho mọi người dân đều có thể tham gia bầu cử. Đây là nguyên tắc quan trọng bậc nhất trong chế độ bầu cử của mỗi Nhà nước nói chung, trong đó có Việt Nam chúng ta. Mức độ dân chủ của xã hội thể hiện chủ yếu hay về cơ bản thông qua nguyên tắc này. Nguyên tắc phổ thông đầu phiếu trong bầu cử của nhà nước ta hoàn toàn đối nghịch với nguyên tắc hạn chế quyền bầu cử và ứng cử của các nhà nước phản dân chủ trước đây của nhiều nhà nước tư sản phát triển.

Nguyên tắc phổ thông đầu phiếu thể hiện tính công khai, dân chủ rộng rãi, đòi hỏi sự bảo đảm để công dân thực hiện quyền bầu cử và ứng cử của mình.

Nguyên tắc phổ thông đầu phiếu được thể hiện ở tính toàn dân và toàn diện của bầu cử. Bầu cử là công việc của mọi người, là sự kiện chính trị của xã hội, cuộc bầu cử được tiến hành đều khắp trong cả nước nếu đó là bầu cử Quốc hội, trong cả địa phương nếu đó là bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân.

Nguyên tắc bầu cử phổ thông đầu phiếu là một nguyên tắc hiến định được điều 54 Hiến pháp ghi nhận và cụ thể hoá tại Điều 2 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân:

*"Công dân, không phân biệt chủng tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và từ đủ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo qui định của pháp luật, trừ những người mất trí và những người bị pháp luật hoặc toà án nhân dân tước các quyền đó".*

Khác với các nhà nước tư bản, ở Nhà nước ta quân nhân trong quân đội vẫn có quyền bầu cử và ứng cử. Họ quan niệm rằng quân đội không được tham gia chính trị.

Những người có quyền bầu cử được Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn lập danh sách cử tri. Việc lập danh sách cử tri có ý nghĩa quan trọng xác nhận về mặt pháp lý quyền bầu cử của công dân. Về nguyên tắc chỉ những người có quyền bỏ phiếu thì mới có thể là ứng cử viên đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Danh sách cử tri phải được niêm yết ở nơi ở, nơi công tác để các cử tri kiểm tra xem xét quyền bầu cử của mình. Trong trường hợp không có tên, hoặc sai tên sai họ... cử tri có quyền khiếu nại lên chính cơ quan lập danh sách cử tri. Khi nhận được khiếu nại của cử tri, Uỷ ban nhân dân, hoặc chỉ huy đơn vị quân đội nơi lập danh sách cử tri phải giải

quyết. Nếu cử tri không nhất trí với cách giải quyết của các cơ quan nêu trên, có quyền khiếu nại lên Toà án nhân dân huyện. Trong thời hạn 5 ngày kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại Toà án phải giải quyết. Quyết định của Toà án là quyết định cuối cùng.

Về tầm quan trọng của cuộc bỏ phiếu, Hồ Chí Minh nói:

“Lá phiếu của người cử tri tuy khuôn khổ nó bé nhỏ, nhưng giá trị của nó vô cùng lớn. Nhân dân ta đã trải qua biết bao gian khổ, hy sinh biết bao xương máu trong cuộc cách mạng đánh đổ thực dân và phong kiến mới giành được nó. Nó chứng tỏ chế độ dân chủ và tự do của Nhà nước ta và quyền làm chủ thực sự của mỗi công dân ta. Vì vậy đi bỏ phiếu trong cuộc tổng tuyển cử vừa là quyền lợi quý báu, vừa là nghĩa vụ thiêng liêng của mỗi cử tri”.<sup>1</sup>

### *b. Nguyên tắc bình đẳng*

Nguyên tắc bình đẳng là một nguyên tắc rất quan trọng trong suốt quá trình bầu cử, từ khi lập danh sách cử tri cho đến khi xác định kết quả bầu cử. Hình thức biểu hiện của nguyên tắc rất đa dạng. Nhưng trước hết ở chỗ mỗi một cử tri đều có số lần bỏ phiếu như nhau. Trong một cuộc bầu cử, mỗi một cử tri chỉ có một lá phiếu. Đủ tiêu chuẩn theo quy định của luật bầu cử thì được lập danh sách cử tri. Muốn cho cử tri chỉ có một lá phiếu trong một cuộc bầu cử thì mỗi một cử tri chỉ được ghi tên trong một danh sách của một cuộc bầu cử.

Nguyên tắc bình đẳng bảo đảm để mọi công dân có khả năng như nhau trong việc tham gia bầu cử, nghiêm cấm mọi sự phân biệt dưới bất cứ hình thức nào. Nguyên tắc bình đẳng nhằm đảm bảo sự khách quan trong bầu cử, không thiên vị.

Nguyên tắc này thể hiện trong quy định của pháp luật về quyền bầu cử và ứng cử của công dân; quy định số lượng dân như nhau thì được bầu số đại biểu bằng nhau; mỗi cử tri được ghi tên vào danh sách ở một nơi cư trú, mỗi người chỉ được ghi tên ứng cử ở một đơn vị bầu cử, mỗi cử tri chỉ được bỏ một phiếu bầu.

Để đảm bảo nguyên tắc bình đẳng, Nhà nước có các biện pháp bảo đảm để đồng bào dân tộc cũng như phụ nữ có số đại biểu thích đáng trong Quốc hội và thích đáng trong Hội đồng nhân dân các cấp.

### *c. Nguyên tắc bầu cử trực tiếp*

Nguyên tắc này đảm bảo để cử tri trực tiếp lựa chọn người đủ tín nhiệm vào cơ quan quyền lực Nhà nước bằng lá phiếu của mình không qua khâu trung gian. Cùng với các nguyên tắc khác, nguyên tắc này là điều kiện cần thiết đảm bảo tính khách quan của bầu cử.

Không phải nước nào trên thế giới cũng bầu cử theo nguyên tắc trực tiếp. Ở nhiều nước bầu cử được tiến hành gián tiếp qua nhiều cấp. Thường ở các nước này cử tri bầu ra đại cử tri, đại cử tri bầu ra người đại diện. Những cuộc bầu cử này được gọi là những cuộc bầu cử gián tiếp.

Trên cơ sở nguyên tắc bầu cử trực tiếp, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử Hội đồng nhân dân ở nước ta có một loạt quy định nhằm đảm bảo để cử tri trực tiếp thể hiện nguyện vọng của mình từ khâu đề cử, ứng cử đến khâu bỏ phiếu; Cử tri tự mình đi bầu, tự tay mình bỏ phiếu vào thùng phiếu; không được nhờ người khác bầu thay, không được bầu bằng cách gửi thư.

<sup>1</sup> Xem, Hồ Chí Minh: Toàn tập, Sđ d, t. 11, tr. 247

#### *d. Nguyên tắc bỏ phiếu kín*

Nguyên tắc này bảo đảm cho cử tri tự do lựa chọn, để sự lựa chọn đó không bị ảnh hưởng bởi những điều kiện và yếu tố bên ngoài. Pháp luật quy định rõ việc bố trí nơi viết phiếu phải kín, không có ai được đến xem lúc cử tri viết phiếu bầu.

Bầu cử là hoạt động có tính chất dân chủ. Hoạt động này luôn luôn gắn liền với nguyên tắc công khai. Tất cả mọi công đoạn của bầu cử phải diễn ra công khai, nhưng chỉ riêng công đoạn bỏ phiếu phải diễn ra trong phòng kín, không có sự tham gia của bất cứ nhân vật nào, kể cả nhân viên phụ trách công việc bầu cử tại phòng bỏ phiếu.

### **III. QUYỀN BẦU CỬ VÀ ỨNG CỬ**

Chế độ bầu cử với tư cách là một chế định quan trọng của ngành luật hiến pháp được chia 2 chế định nhỏ là quyền bầu cử và quyền ứng cử. Quyền bầu cử và ứng cử là quyền chính trị quan trọng bảo đảm cho công dân có thể tham gia vào việc thành lập ra những cơ quan quan trọng nhất của mỗi quốc gia. Theo quy định của Hiến pháp Việt Nam công dân Việt Nam có quyền bầu cử và ứng cử vào hai cơ quan đại diện quyền lực nhà nước của nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đó là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

#### *a. Quyền bầu cử*

Quyền bầu cử là quy định của pháp luật về khả năng của công dân thực hiện quyền lựa chọn người đại biểu của mình vào cơ quan quyền lực Nhà nước

“Quyền bầu cử” không những chỉ là quyền bỏ phiếu mà còn bao gồm quyền đề cử tức là khả năng chủ động trong lựa chọn những người có khả năng thay mặt mình trong cơ quan đại diện. Cũng có khi “quyền bầu cử” được dùng với nghĩa bầu cử nói chung bao gồm cả quyền đề cử, bỏ phiếu và quyền được bầu vào cơ quan đại diện. Nếu dùng khái niệm này thì phải phân biệt quyền bầu cử chủ động (quyền đề cử bỏ phiếu) và quyền bầu cử thụ động (quyền có thể được bầu). Về nguyên tắc chỉ có quyền bầu cử thì mới có quyền được bầu, không có điều ngược lại. Hay nói một cách khác quyền bầu cử chủ động là tiền quyết của quyền được bầu tức là bầu cử thụ động.

Vì tính chất quan trọng của quyền bầu cử nên quyền bầu cử chỉ được quy định cho những người phát triển bình thường về mặt thần kinh, đạt đến độ chín chắn của sự phát triển tâm, sinh lý nhằm bảo đảm cho họ có sự lựa chọn chính xác và độc lập.

Điều 54 của Hiến pháp 1992 quy định: “Công dân không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ mười tám tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật, trừ những người mất trí và những người bị pháp luật hoặc Toà án nhân dân tước các quyền đó”.

Hầu hết các nước trên thế giới đều quy định độ tuổi của công dân để có quyền bầu cử là mười tám. Cũng có nước chỉ quy định chung: Tất cả các công dân đến tuổi trưởng thành đều có quyền tham gia bầu cử (Hung ga ri). Cũng có nước quy định công dân đủ 16 tuổi là có quyền bầu cử (Cu Ba)

Pháp luật của một số nước khác thường có những quy định về tài sản, thời hạn định cư, trình độ văn hoá để hạn chế quyền bầu cử của cử tri. Chúng ta không quy định những



điều kiện như vậy. Ngoài các quy định về độ tuổi là quy định cần thiết bảo đảm sự lựa chọn của cử tri, pháp luật ta không quy định điều kiện nào khác.

Để tránh tùy tiện trong việc hạn chế quyền bầu cử của công dân trường hợp những người mất trí, những người bị pháp luật hoặc Tòa án nhân dân tước quyền bầu cử được quy định trong các văn bản pháp luật. Những trường hợp công dân không được bầu cử là:

1 - Những người bị tước quyền bầu cử, bao gồm: a/ Người đang trong thời kỳ bị tước quyền bầu cử theo bản án đã có hiệu lực của tòa án. b/ Người đang bị quản chế theo bản án đã có hiệu lực của tòa án.

2 - Những người không được sử dụng quyền bầu cử, bao gồm:

a/ Người đang chấp hành hình phạt tù; b/ Người đang bị bắt, đang bị tạm giữ, đang bị tạm giam theo quy định của pháp luật. c/ Người đang trong thời gian bị tập trung giáo dục, cải tạo theo quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương được Chính phủ phê duyệt

Để xác định những người thuộc diện mất trí không được tham gia bầu cử, Bộ Y tế đã ra hướng dẫn cụ thể vấn đề này. Những người mất trí là những người bị bệnh tâm thần, không tự chủ về suy nghĩ, hành động, không phân biệt được đúng, sai, phải, trái, có những rối loạn về nhận thức tư duy, tình cảm và hành vi. Những bệnh nhân tâm thần phân liệt và động kinh đang chữa ngoại trú, nhưng được chuyên khoa tâm thần xác định là đã ổn định, sinh hoạt và làm việc bình thường, hoạt động tư duy, tình cảm và hành vi đúng đắn, vẫn được quyền bầu cử.

Ở nước ta, quyền bầu cử được coi là quyền chính trị quan trọng, là vinh dự của công dân. Công dân thực hiện quyền đó tự nguyện. Vì vậy mà các cuộc bầu cử có số cử tri tham gia rất đông (thường là khoảng trên 80%). Ở một số nước, bỏ phiếu không chỉ là quyền mà còn là nghĩa vụ của công dân (Mehico); bầu cử là nghĩa vụ của mỗi người, trốn tránh là vi phạm nghĩa vụ trước Tổ quốc (Italia).

Hình thức ghi nhận quyền bầu cử của công dân là danh sách cử tri. Công dân có quyền bầu cử cư trú thường xuyên hay tạm thời ở đâu đều được ghi tên vào danh sách cử tri ở nơi đó. Để bảo đảm quyền bầu cử của công dân, pháp luật đã quy định cụ thể việc lập niêm yết và thông báo rộng rãi danh sách cử tri. Pháp luật còn quy định thủ tục khiếu nại và xem xét, giải quyết khiếu nại về vấn đề này.

## b - Quyền ứng cử

Quyền ứng cử là quy định của pháp luật về khả năng của công dân thể hiện nguyện vọng của mình được bầu làm đại biểu. Về nguyên tắc so với quyền bầu cử, quyền ứng cử được pháp luật đòi hỏi cao hơn về chất. Mọi công dân Việt Nam có quyền bầu cử (nói ở phần trên) đủ hai mươi một tuổi trở lên đều có quyền ứng cử.

Quyền ứng cử của công dân thể hiện ở sự chấp thuận việc người khác đề cử mình hoặc việc công dân tự ra ứng cử.

Ngay từ khi nhà nước ta ra đời đến nay, pháp luật đã có những quy định về quyền ứng cử của công dân. Điều 12 của Sắc lệnh số 51 ghi rõ “Người ứng cử được tự do ứng cử nơi mình chọn lấy nhưng chỉ một nơi ấy thôi”. Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 đều quy định quyền ứng cử công dân. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1959 còn quy định “cá nhân có quyền tự ra ứng cử” (Điều 24).

Cùng với việc xây dựng quyền làm chủ tập thể, Hiến pháp 1980 đã coi quyền ứng cử như một quyền thụ động và chỉ là khả năng “có thể được bầu” của công dân. Thực hiện

chủ trương tích cực hoá vai trò của công dân tham gia vào bầu cử, Hiến pháp 1992 và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1994 đã quy định quyền bầu cử và quyền tự ứng cử của công dân.

So với quyền bầu cử, quyền ứng cử của công dân có những yêu cầu cao hơn. Trước hết, là độ tuổi. Công dân từ mười tám tuổi trở lên thì có quyền bầu cử, nhưng phải đủ hai mươi một tuổi trở lên mới có quyền ứng cử. Ngay từ Hiến pháp 1946 đã quy định: “Người ứng cử là người có quyền bầu cử, phải ít ra là hai mươi một tuổi, và phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ” (Điều 18).

Ngoài quy định về tuổi, Hiến pháp và các luật bầu cử hiện hành không quy định điều kiện nào khác đối với quyền ứng cử của công dân. Nhưng để thực hiện quyền ứng cử của công dân phải đạt được một số tiêu chuẩn nhất định. Trước đây, Luật bầu cử không quy định tiêu chuẩn. Nhưng, thực tế cuộc sống yêu cầu có những tiêu chuẩn để cử tri theo đó mà lựa chọn.

Điều 3 của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân đều quy định: “Đại biểu phải là người trung thành với Tổ quốc và chủ nghĩa xã hội, có hiểu biết về quản lý Nhà nước, kinh tế, xã hội, hiểu biết và gương mẫu chấp hành pháp luật, có năng lực thực hiện nhiệm vụ người đại biểu, kiên quyết đấu tranh bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân”.

Dựa vào tiêu chuẩn này, các công dân tự ứng cử và các tổ chức xã hội thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giới thiệu, đề cử ứng cử viên.

Trong việc thực hiện quyền ứng cử của công dân, pháp luật hiện hành quy định công dân có quyền bầu cử, ứng cử. Nhưng để được ghi tên vào danh sách ứng cử công dân Việt Nam phải được Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiệp thương giới thiệu.

Pháp luật nhiều nước trên thế giới có các quy định về điều kiện ứng cử. Các điều kiện đó tập trung chủ yếu vào quy định không được kiêm nhiệm một số chức vụ Nhà nước nhất định (bất khả kiêm nhiệm), quy định thời hạn cư trú, quy định về giá trị tài sản và việc đặt cọc tiền. Để thực hiện quyền ứng cử, công dân các nước đó phải được một đảng giới thiệu hoặc thu nhập một số lượng chữ ký những người ủng hộ mình. Luật bầu cử của Hung ga ri quy định phải thu nhập được 750 chữ ký. Một số nước khác thì quy định phải nộp tiền cọc vào nhà băng. Số tiền này ở Pháp quy định là 1000 frăng, đối với ứng cử vào ghế nghị sĩ Quốc hội.

#### **IV. SỐ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

Để Quốc hội làm tròn chức năng của mình, Quốc hội cần có một số lượng đại biểu thích hợp.

Tổng số đại biểu Quốc hội được quy định dựa trên cơ sở:

1. Yêu cầu nhiệm vụ của Quốc hội
2. Tỷ lệ dân mà đại biểu đại diện.
3. Khả năng tài chính mà Nhà nước có thể bảo đảm để đại biểu hoạt động. ở nước ta, tổng số đại biểu Quốc hội cần được quy định đủ đảm bảo cơ cấu, thành phần của Quốc hội phản ánh khối đại đoàn kết dân tộc, bảo đảm hiệu lực của Quốc hội.

Có hai cách ấn định tổng số đại biểu Quốc hội: ấn định số theo tỷ lệ dân hoặc ấn định con số cụ thể trong luật bầu cử. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1992 đã quy định: “Tổng số đại biểu nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam không quá năm trăm người” (Điều 7).

Trong tổng số đại biểu Quốc hội, các dân tộc thiểu số được giành một tỷ lệ đại biểu thích đáng. Tỷ lệ đại biểu Quốc hội người dân tộc thiểu số thường chiếm trên 14%. Thủ đô Hà Nội cũng được dành số đại biểu đủ đại diện cho các tầng lớp nhân dân Hà Nội - trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá của cả nước.

Hội đồng nhân dân xã, phường thị trấn được bầu tối đa là 35, tối thiểu là 25 đại biểu.

Hội đồng nhân dân huyện và tương đương được bầu tối đa là 40 tối thiểu là 30 đại biểu.

Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được bầu tối đa 95, tối thiểu 50 đại biểu.

So với những quy định của pháp luật trước đây thì tổng số đại biểu Quốc hội cũng như tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp giảm từ 1/4 đến 1/3. Việc giảm số lượng để nhằm mục đích tăng chất lượng. Tổng số đại biểu Quốc hội khoá IX (1992 - 1997) là 396 đại biểu. Tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp khoá 1994 - 1995 là 233.332 đại biểu. Trong đó cấp tỉnh 3.109; cấp huyện 14.523; cấp xã 213.700.

## V. CÁC TỔ CHỨC PHỤ TRÁCH BẦU CỬ

Để phụ trách tổ chức việc bầu cử, trong mỗi cuộc bầu cử thành lập Hội đồng bầu cử, Ủy ban bầu cử, Ban bầu cử và tổ bầu cử.

### a. Hội đồng bầu cử

Để phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội trong phạm vi cả nước chậm nhất là chín mươi ngày trước ngày bầu cử Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập Hội đồng bầu cử từ mười lăm đến hai mươi người gồm đại diện Mặt trận tổ quốc Việt Nam, đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội và đại diện chính phủ.

Hội đồng bầu cử có những nhiệm vụ và quyền hạn:

- Lãnh đạo việc tổ chức bầu cử trong cả nước, kiểm tra đôn đốc việc thi hành các quy định của pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội.
- Công bố danh sách những người ứng cử đại biểu Quốc hội theo trình tự bầu cử trong cả nước.
- Xét và giải quyết khiếu nại về công tác của các Ủy ban bầu cử, Ban bầu cử và Tổ bầu cử; xem xét và giải quyết khiếu nại về công tác bầu cử do Ủy ban bầu cử hoặc Ban bầu cử chuyển đến.
- Tiếp nhận và kiểm tra biên bản bầu cử do Ủy ban bầu cử hoặc ban bầu cử gửi đến, làm biên bản tổng kết cuộc bầu cử trong cả nước;
- Xét và quyết định việc bầu lại, bầu thêm hoặc huỷ bỏ kết quả ở các đơn vị bầu cử;
- Tuyên bố kết quả bầu cử trong cả nước;
- Cấp giấy chứng nhận cho đại biểu trúng cử;
- Trình Quốc hội biên bản tổng kết bầu cử và những hồ sơ tài liệu về bầu cử.

Hội đồng bầu cử của các cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc địa phương, quận, huyện, xã và thị trấn cũng có những nhiệm vụ, quyền hạn tương tự.

### b. Ủy ban bầu cử

Để phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội, trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập Ủy ban bầu cử. Ủy ban bầu cử có từ bảy đến chín người, trong đó có đại

diện Mặt trận Tổ quốc và đại diện chính quyền cùng cấp. Ủy ban bầu cử có nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- Chỉ đạo việc chuẩn bị và tổ chức bầu cử ở đơn vị bầu cử; in thẻ cử tri và phiếu bầu theo mẫu của Hội đồng bầu cử;
- Kiểm tra đôn đốc việc chấp hành những quy định của pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội của các Ban bầu cử, Tổ bầu cử;
- Nhận đơn và hồ sơ của những người ứng cử;
- Lập danh sách những người ứng cử theo đơn vị bầu cử và báo cáo Hội đồng bầu cử quyết định;
- Xét và giải quyết khiếu nại về bầu cử, về hoạt động của Ban bầu cử hoặc do Ban bầu cử gửi đến;
- Nhận và kiểm tra biên bản bầu cử;
- Thông báo kết quả bầu cử chung ở địa phương;
- Báo cáo tình hình tổ chức và tiến hành bầu cử theo quy định của Hội đồng bầu cử;
- Chuyển hồ sơ biên bản bầu cử lên Hội đồng bầu cử;
- Tổ chức việc bầu lại, bầu thêm theo quyết định của Hội đồng bầu cử.

Ủy ban bầu cử là tổ chức bầu cử đặc thù của cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, không được tổ chức ở các cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các địa phương.

### *c. Ban bầu cử*

Chậm nhất là sáu mươi ngày trước ngày bầu cử, Ủy ban nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương phối hợp với thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp thành lập ở mỗi đơn vị bầu cử một Ban bầu cử từ chín đến mười lăm người. Trong đó có đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đại diện chính quyền địa phương.

Ban bầu cử có nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- Kiểm tra, đôn đốc việc thi hành các quyết định của pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội của các Tổ bầu cử;
- Kiểm tra, đôn đốc việc bố trí các bàn phiếu;
- Xét và giải quyết khiếu nại về công tác của các Tổ bầu cử;
- Phân phối phiếu bầu cho các tổ bầu cử chậm nhất là năm ngày trước ngày bầu cử;
- Kiểm tra việc lập và niêm yết danh sách cử tri;
- Niêm yết danh sách người ứng cử trong đơn vị bầu cử;
- Xét và giải quyết khiếu nại về người ứng cử;
- Kiểm tra trong việc bầu cử tại các phòng bỏ phiếu;
- Tiếp nhận, kiểm tra biên bản kiểm phiếu do các tổ bầu cử gửi đến; làm biên bản xác định kết quả bầu cử trong đơn vị để gửi lên Hội đồng bầu cử và tuyên bố kết quả đó;
- Báo cáo tình hình tổ chức và tiến hành bầu cử theo quy định của Hội đồng bầu cử;
- Giao hồ sơ, tài liệu về bầu cử cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- Tổ chức việc bầu lại, bầu thêm theo quy định của luật bầu cử đại biểu Quốc hội.

- Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cũng được tổ chức với thành phần và nhiệm vụ tương tự ở các đơn vị bầu cử.

#### *d. Tổ bầu cử*

Chậm nhất là hai mươi ngày trước ngày bầu cử, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ bầu cử gồm từ năm đến mười một người trong đó có đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và đại diện chính quyền địa phương. Các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu của mình một Tổ bầu cử từ năm đến chín người đại diện đơn vị. Tổ bầu cử bầu ra một Tổ trưởng, một Phó tổ trưởng thư ký và các thành viên.

Tổ bầu cử có nhiệm vụ: Tổ chức cuộc bỏ phiếu trong khu vực bỏ phiếu, bố trí phòng bỏ phiếu, chuẩn bị hòm phiếu, phát phiếu có đóng dấu của của Tổ bầu cử cho các cử tri, bảo đảm trật tự trong phòng bỏ phiếu, kiểm phiếu, giao biên bản kiểm phiếu và tất cả những phiếu bầu cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn báo cáo tình hình tổ chức và tiến hành bầu cử theo quy định của cấp trên.

Nhiệm vụ, thành phần Tổ bầu cử của các cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân địa phương cũng tương tự.

Khi tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội trùng với các cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, tức là cùng tổ chức một ngày, nên đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội là lãnh thổ tỉnh, thì thường Hội đồng bầu cử tỉnh kiêm luôn nhiệm vụ Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc hội tỉnh, nếu đơn vị bầu cử Hội đồng nhân dân tỉnh là huyện, thì Hội đồng bầu cử Hội đồng nhân dân tỉnh kiêm luôn cả nhiệm vụ Ban bầu cử Hội đồng nhân dân tỉnh. Nếu đơn vị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân huyện là xã thì Hội đồng bầu cử xã kiêm luôn nhiệm vụ Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân huyện.

Các tổ chức phụ trách bầu cử làm việc theo chế độ tập thể. Các cuộc họp được tiến hành khi có 2/3 tổng số thành viên tham dự. Các quyết định được thông qua khi có đa số thành viên biểu quyết tán thành.

## **VI. TRÌNH TỰ BẦU CỬ**

Trình tự cuộc bầu cử được bắt đầu bằng việc ấn định ngày tiến hành bỏ phiếu bầu đại biểu Quốc hội, hoặc đại biểu Hội đồng nhân dân. Ngày bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, do Ủy ban thường vụ Quốc hội ấn định và công bố chậm nhất là 90 ngày trước ngày bầu cử. Ngày bầu cử phải là ngày chủ nhật, và nhiệm kỳ Quốc hội, nhiệm kỳ hội đồng nhân dân đã kết thúc. Trong trường hợp đặc biệt không thể tiến hành bầu cử theo đúng nhiệm kỳ thì Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét và quy định.

Căn cứ vào ngày bỏ phiếu (ngày bầu cử) đã được ấn định, các công việc tiến hành bầu cử được phân định thành các công đoạn theo các điểm mốc thời gian, để đảm bảo tiến độ của công việc bầu cử.

Sau công việc ấn định ngày bỏ phiếu là công việc thành lập các Hội đồng bầu cử và ấn định đơn vị bầu cử, số lượng các đại biểu cần phải bầu cho mỗi đơn vị.

Đơn vị bầu cử là một đơn vị địa dư có số dân cư nhất định, được bầu một số lượng đại biểu nhất định.

Đối với bất cứ một nước nào, việc chia đơn vị bầu cử và quy định mỗi đơn vị bầu cử được bầu mấy đại biểu là vấn đề có tính chiến lược. Phổ biến trên thế giới hiện nay là quy định mỗi đơn vị bầu cử bầu một đại biểu. Cách bầu này có ưu điểm làm cho cử tri dễ tìm hiểu, lựa chọn bầu đại biểu, dễ giám sát đại biểu, tạo điều kiện tranh cử giữa các ứng cử

viên. Nhưng có yếu điểm lãnh thổ bị quá chia cắt, chia không đều rất dễ cho việc vi phạm nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử.

Quy định truyền thống ở nước ta là mỗi đơn vị bầu nhiều đại biểu. Sắc lệnh số 51 quy định: “đơn vị tuyển cử là tỉnh, số đại biểu của mỗi tỉnh thì căn cứ vào số dân mà ấn định”. Theo quy định của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1959 thì số đại biểu định cho mỗi đơn vị là căn cứ vào số dân của đơn vị đó: Cứ hai vạn dân được cử một đại biểu; cho phép mỗi đơn vị bầu cử bầu mười đại biểu trở xuống; những tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương số đại biểu có từ mười người trở lên thì có thể chia thành nhiều đơn vị bầu cử (Điều 13).

Trong những lần bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các khoá gần đây, càng ngày số đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử càng được giảm bớt, nhằm mục đích tăng cường sự hiểu biết của cử tri đối với đại biểu. Mỗi đơn vị được bầu không quá ba đại biểu.

Việc chia đơn vị bầu cử và xác định số lượng các đại biểu cần phải bầu của mỗi đơn vị đối với đại biểu Quốc hội thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Số đơn vị bầu cử, danh sách các đơn vị và số đại biểu của mỗi đơn vị được bầu tính căn cứ theo số dân được công bố chậm nhất là 70 ngày trước ngày bầu cử.

Số đơn vị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương danh sách các đơn vị, và số đại biểu của mỗi đơn vị do Ủy ban nhân dân Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương ấn định và phải được Chính phủ phê chuẩn.

Số đơn vị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở các đơn vị hành chính khác, danh sách các đơn vị và số đại biểu của mỗi đơn vị do Ủy ban nhân dân cùng cấp ấn định và phải được Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn.

Danh sách các đơn vị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp nào do Ủy ban nhân dân cấp ấy gửi đến Hội đồng bầu cử cùng cấp.

Chậm nhất là năm mươi ngày trước ngày bầu cử, Hội đồng bầu cử phải công bố danh sách đơn vị bầu cử, cũng với số lượng đại biểu được bầu.

Căn cứ vào lãnh thổ các đơn vị bầu cử được hình thành, các hoạt động khác có liên quan đến bầu cử tiến hành càng sớm càng tốt. Trước hết là việc thành lập các Ban bầu cử, thành phần và nhiệm vụ như phần trên đã nêu. Sau đó là việc thành lập các khu vực bỏ phiếu, và các tổ chức phụ trách khu vực bỏ phiếu là Tổ bầu cử.

Khu vực bỏ phiếu là phạm vi địa dư có số dân nhất định, nơi trực tiếp tiến hành việc bỏ phiếu bầu đại biểu. Mỗi đơn vị bầu cử được chia thành nhiều khu vực bỏ phiếu; Mỗi khu vực bỏ phiếu gồm từ năm trăm đến bốn nghìn người. Mỗi đơn vị bầu cử có thể chia thành các khu vực khác nhau, tùy theo sự thuận tiện của việc đi bỏ phiếu của cử tri. Nhưng chí ít mỗi đơn vị bầu cử phải có một khu vực bỏ phiếu.

Đối với những xã và thị trấn miền xuôi có dưới bốn nghìn người, cũng như với những bản, buôn, thôn xóm cách nhau quá xa ở miền núi, hải đảo thì dù chưa tới năm trăm người cũng có thể thành lập một khu vực bỏ phiếu. Các bệnh viện, nhà an dưỡng, nhà nuôi người tàn tật, nhà hộ sinh có từ năm mươi cử tri trở lên có thể tổ chức khu vực bỏ phiếu riêng.

Việc chia khu vực bỏ phiếu do Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn ấn định và phải được Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Các đơn vị quân đội nhân dân tổ chức khu vực bỏ phiếu riêng.

Công đoạn quan trọng thứ hai sau các công cuộc trên là việc giới thiệu ứng cử viên. Tất cả các công việc của công đoạn này được Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân quy định thành một chương.

Chương V ứng cử, đề cử và hiệp thương giới thiệu ứng cử viên đại biểu. Các công việc này về nguyên tắc sẽ được tiến hành ngay sau khi đã ấn định đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu được bầu tại mỗi đơn vị.

Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội, và đại biểu Hội đồng nhân dân quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp với cấp đơn vị bầu cử và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp trên cấp đơn vị bầu cử được quyền giới thiệu ứng cử viên. Sở dĩ pháp luật giao nhiệm vụ quan trọng này cho Mặt trận Tổ quốc, vì Mặt trận Tổ quốc là cơ sở chính trị của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Bên cạnh vấn đề trên, để thể hiện đúng quyền công dân (quyền con người) trong lĩnh vực chính trị, Hiến pháp và luật bầu cử còn quy định công dân có đầy đủ tiêu chuẩn đại biểu có thể ứng cử.

Công dân muốn ứng cử đại biểu Quốc hội, thì chậm nhất 60 ngày trước ngày bầu cử phải nộp tại Ủy ban bầu cử nơi mình ra ứng cử đơn xin ứng cử, kèm theo lý lịch và giấy chứng nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn, nơi cư trú về quyền ứng cử của mình (chứng nhận không thuộc diện không có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên).

Công dân tự ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân thì chậm nhất 45 ngày trước ngày bầu cử phải nộp hồ sơ tại Hội đồng bầu cử nơi mình ứng cử.

Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân có trách nhiệm chuyên hồ sơ của các công dân tự ứng cử về Ủy ban Mặt trận tổ quốc cùng cấp, để Ủy ban Mặt trận Tổ Quốc tổ chức hiệp thương sơ bộ danh sách ứng cử viên.

Điều 28 Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân quy định:

“Chậm nhất là 70 ngày trước ngày bầu cử, Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam cấp bầu đại biểu Hội đồng nhân dân tổ chức Hội nghị gồm đại diện các tổ chức thành viên để hiệp thương thỏa thuận về cơ cấu, thành phần và số lượng người được đề cử của các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, và đơn vị vũ trang nhân dân đóng tại địa phương”.

Theo cơ cấu, thành phần và số lượng người được đề cử đã thỏa thuận, trên cơ sở tiêu chuẩn đại biểu, Ủy ban Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam, các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân đề cử đại biểu của mình ra ứng cử.

Hội nghị thứ hai là Hội nghị hiệp thương sơ bộ. Trên cơ sở tiêu chuẩn, cơ cấu, thành phần và số lượng đã thỏa thuận, Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam, và đại diện các tổ chức thành viên của Mặt trận tập hợp danh sách sơ bộ những người tự ứng cử, và những người được đề cử, giữ lấy ý kiến cử tri.

Hội nghị cử tri lấy ý kiến đóng góp cho ứng cử viên kể cả người được đề cử lẫn người ứng cử, được tổ chức theo đơn vị buôn, bản, thôn, xóm ấp, tổ dân phố do Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phối hợp với chính quyền cùng cấp triệu tập và chủ trì.

Hội nghị cử tri ở cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế do thủ trưởng cơ quan hoặc người đứng đầu của tổ chức phối hợp với Công đoàn cùng cấp triệu tập và chủ trì. Hội nghị cử tri ở đơn vị vũ trang nhân dân do thủ trưởng đơn vị triệu tập và chủ trì.

Tại các hội nghị này, cử tri đối chiếu tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội (hoặc đại biểu Hội đồng nhân dân) để nhận xét, bày tỏ sự tín nhiệm đối với người tự ứng cử, người được đề cử bằng cách giơ tay hoặc bỏ phiếu kín theo quyết định của hội nghị.

Người tự ứng cử, người đề cử hoặc đại diện tổ chức, cơ quan, đơn vị có người được đề cử được mời dự hội nghị này.

Hội nghị hiệp thương thứ ba là hội nghị hiệp thương chính thức. Căn cứ vào danh sách người tự ứng cử, người được đề cử và kết quả của hội nghị cử tri, Ban thường trực đoàn chủ tịch ở Trung ương, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức hội nghị hiệp

thương thoả thuận với đại diện của các tổ chức xã hội thành viên, để lập danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Quốc hội (đại biểu Hội đồng nhân dân).

Chậm nhất là 30 ngày trước ngày bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, 40 ngày trước ngày bầu cử đại biểu Quốc hội, Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân; Đoàn chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương đối với cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, phải gửi biên bản hội nghị hiệp thương và danh sách người ứng cử đến Hội đồng bầu cử và Ban bầu cử. Đối với việc bầu cử đại biểu Quốc hội, gửi về Hội đồng bầu cử đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Hội đồng bầu cử nhận danh sách ứng cử viên, đồng thời phân bổ ứng cử viên cho các đơn vị (hạt) bầu cử theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, theo nguyên tắc “số người ứng cử đại biểu phải nhiều hơn số đại biểu phải bầu”.

Kể từ ngày công bố danh sách người ứng cử, công dân có quyền khiếu nại, tố cáo với Ban bầu cử hoặc Ủy ban bầu cử những sai lầm, thiếu sót trong danh sách người ứng cử. Ban bầu cử (hoặc Ủy ban bầu cử) phải ghi vào sổ và giải quyết khiếu nại, tố cáo đó. Nếu người khiếu nại hoặc tố cáo không đồng ý với kết quả giải quyết của Ban bầu cử (hoặc Ủy ban bầu cử) thì có quyền khiếu nại, tố cáo với Hội đồng bầu cử. Quyết định của Hội đồng bầu cử là quyết định cuối cùng.

Người ứng cử không được tham gia Ban bầu cử hoặc Tổ bầu cử thuộc đơn vị mình ra ứng cử. Nếu là thành viên của các tổ chức phụ trách bầu cử thuộc đơn vị mình ra ứng cử, thì người ứng cử phải rút khỏi danh sách thành viên của tổ chức phụ trách bầu cử kể từ ngày ghi tên vào danh sách ứng cử viên.

Công đoạn tiếp theo là việc tổ chức bỏ phiếu. Việc bầu cử được tiến hành thống nhất một ngày trong phạm vi lãnh thổ. Ngày đó là ngày chủ nhật. Cuộc bỏ phiếu bắt đầu từ 7 giờ sáng đến 7 giờ tối và phải được tiến hành liên tục. Nếu có trường hợp bất ngờ làm gián đoạn việc bỏ phiếu thì tổ bầu cử phải niêm phong giấy tờ và bàn phiếu lại và có biện pháp cần thiết để cuộc bỏ phiếu được tiếp tục.

Cử tri phải tự mình đi bầu, phải tuân theo nội quy phòng bỏ phiếu và phải tự bỏ phiếu vào thùng phiếu.

Sau khi cuộc bầu cử kết thúc, phải tiến hành kiểm phiếu ngay tại phòng bỏ phiếu. Việc kiểm phiếu phải có sự chứng kiến của hai cử tri. Người ứng cử, các phóng viên báo chí, điện ảnh, nhiếp ảnh, truyền hình, phát thanh được chứng kiến việc kiểm phiếu. Số phiếu bầu phải được kiểm thành 3 loại:

Số phiếu hợp lệ là phiếu có dấu tổ bầu cử phát ra, và số lượng ứng cử viên còn lại không gạch bằng hoặc ít hơn số đại biểu được ấn định. (Nói cách khác là những phiếu cho phép nhân viên Tổ bầu cử xác định rõ ý chí của cử tri muốn bầu cử cho ai).

Số phiếu không hợp lệ gồm những lá phiếu không do Tổ bầu cử phát ra, số lượng ứng cử viên còn để lại nhiều hơn số đại biểu được ấn định cho đơn vị bầu cử.

Số phiếu trắng là số phiếu gạch hết. Số phiếu trắng trong cuộc bầu cử Hội đồng nhân dân theo quy định của Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân hiện hành là phiếu không hợp lệ.

Theo số đại biểu mà đơn vị bầu cử được bầu, những người ứng cử được quá nửa số phiếu hợp lệ và được nhiều phiếu hơn cả là trúng cử.

Hiện nay đang tồn tại hai cách giải quyết đối với trường hợp được nhiều người được số phiếu bằng nhau.



Theo quy định tại Điều 52 của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội “Trong trường hợp nhiều người được số phiếu bằng nhau thì dựa vào thứ tự tuổi mà sắp xếp, người nhiều tuổi hơn được trúng cử” Đây là cách giải quyết theo quan niệm truyền thống của nhiều Nhà nước, nghị sĩ là phải nhiều tuổi. Có nhiều ý kiến không nhất trí với cách giải quyết này. Vì vậy Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân đã quy định vấn đề theo cách khác: “Nếu có nhiều người được số phiếu bầu ngang nhau thì Hội đồng bầu cử xét, quyết định người trúng cử theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp và của Ban bầu cử ở đơn vị bầu cử ấy” (Điều 52).

Nếu trong cuộc bầu cử đầu tiên, số người trúng cử chưa đủ số đại biểu quy định cho đơn vị bầu cử thì phải tổ chức bầu thêm số đại biểu còn thiếu. Việc bầu thêm đại biểu do Hội đồng bầu cử quyết định. Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân chỉ cho phép tiến hành bầu thêm khi số lượng đại biểu lần đầu không đủ hai phần ba số đại biểu được ấn định cho đơn vị bầu cử.

Trong cuộc bầu thêm, cử tri chọn bầu trong danh sách những người ứng cử nhưng không trúng cử kỳ đầu.

Về việc bầu lại, luật quy định có hai trường hợp. Trường hợp thứ nhất, ở đơn vị bầu cử nào, nếu số cử tri đi bầu chưa được quá nửa số cử tri ghi trong danh sách, thì Ban bầu cử ghi rõ điểm đó vào biên bản và báo cáo ngay cho Hội đồng bầu cử. Hội đồng bầu cử phải quyết định ngày bầu lại chậm nhất là mười lăm ngày sau ngày bầu cử đầu tiên - Trường hợp thứ hai là trường hợp có vi phạm pháp luật nghiêm trọng làm sai lệch kết quả bầu cử thì phải huỷ bỏ kết quả bầu cử và tổ chức bầu lại.

Việc bầu thêm hoặc bầu lại vẫn theo danh sách cử tri đã lập trong cuộc bầu cử đầu tiên và phải được tiến hành theo những quy định của Luật bầu cử. Kết quả bầu lại, bầu thêm của cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân được xác định như cuộc bầu cử lần đầu. Nếu không thành công thì cuộc bầu cử coi như kết thúc.

## VII. VIỆC BÃI NHIỆM ĐẠI BIỂU

Bãi nhiệm là khái niệm pháp lý mang nét đặc trưng dân chủ xã hội chủ nghĩa. Bãi nhiệm thể hiện tính ưu việt của xã hội ta khi đại biểu được nhân dân bầu ra luôn chịu sự giám sát của nhân dân, bị nhân dân bãi miễn nếu không được nhân dân tín nhiệm. Khái niệm bãi nhiệm thể hiện bản chất của Nhà nước ta. Nhà nước, trong đó “các cơ quan dân cử có thể được coi là thực sự dân chủ, thực sự đại diện cho ý chí của cử tri khi nó công nhận và thực hiện quyền bãi nhiệm của cử tri đối với đại biểu của mình”.

Trong báo cáo của nguyên Tổng bí thư trong hội nghị BCH TW 8 khoá VII ngày 25 tháng 1 năm 1995 nói:

“Dân làm chủ đất nước vừa trực tiếp vừa gián tiếp, thông qua những người đại diện cho mình bầu ra. Người đại diện phải luôn luôn phấn đấu xứng đáng với lòng tin và sự tín nhiệm của nhân dân. Phải nghiên cứu xác định cơ chế rõ ràng và tổ chức để dân chủ thực hiện đầy đủ quyền hạn của mình. Dân có quyền bầu, thì cũng có quyền bãi miễn những người phụ lòng tin của mình”.

Quyền bãi nhiệm đại biểu được ghi nhận ngay từ Hiến pháp 1946, Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. “Công dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra” (Điều 20). Hiến pháp 1959 cũng khẳng định điều đó. Theo quy định tại Điều 7 của Hiến pháp 1980 và của Hiến pháp 1992 thì “Cử tri có quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, nếu đại biểu đó không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân”.

Hiến pháp chỉ nêu một căn cứ duy nhất, để cử tri bãi nhiệm đại biểu. Căn cứ đó là sự mất tín nhiệm. Đối với đại biểu không có hình thức kỷ luật nào cao hơn là bị bãi miễn.

Theo quy định của pháp luật hiện hành có hai hình thức bãi nhiệm đại biểu. Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân.

Đại biểu Hội đồng nhân dân có thể bị Hội đồng nhân dân bãi miễn hoặc đưa ra để cử tri ở đơn vị bầu ra đại biểu ấy bãi miễn theo đề nghị của Thường trực Hội đồng nhân dân hoặc của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp.

Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy theo mức độ sai phạm mà bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc đưa ra Quốc hội bãi nhiệm hoặc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc tỉnh hoặc của cử tri. Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm phải được hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo thể thức do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định.

Khác với luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân trước đây, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân Luật bầu cử đại biểu hiện nay không quy định quy trình bãi nhiệm đại biểu, mà nhường lại cho một văn bản khác, có thể là pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

### **VIII. Bầu cử trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền**

Như những điều đã được phân tích ở phần trên bầu cử như là một trong những phương pháp để thành lập ra các cơ quan nhà nước của một chế độ dân chủ. Về nguyên tắc nhà nước pháp quyền phải là một nhà nước dân chủ. Nhà nước pháp quyền là nhà nước hợp pháp. Nhà nước dân chủ cũng phải là một nhà nước hợp pháp. Bầu cử như là một trong những biện pháp tạo nên sự hợp pháp của chính quyền nhà nước. Với bầu cử quyền lực của các cơ quan được hình do sự ủy quyền của nhân dân. Trong một nhà nước pháp quyền về nguyên tắc các cuộc bầu cử càng được tổ chức rộng rãi, càng nhiều bao nhiêu thì càng tốt bấy nhiêu, và nhà nước càng thể hiện sự dân chủ bấy nhiêu. Bầu cử là hình thức mà nhân dân thực hiện sự trao quyền lực nhà nước thuộc về mình cho những người đại diện cho nhân dân. Khi hết một nhiệm kỳ nhất định, nhân dân lại thực hiện quyền bầu cử của mình trao quyền lực cho những người khác được nhân dân tín nhiệm.

Như vậy, bầu cử như là một biện pháp nhằm kiểm tra, giám sát chính quyền, và giải quyết một cách hòa bình những xung đột giữa các cánh quyền lực, làm cho quyền lực nhà nước luôn luôn ở trạng thái hợp pháp của nó. Với nhiệm kỳ nhất định của những người đại diện được nhân dân trao quyền lực, làm cho quyền lực nhà nước luôn luôn có xu hướng quay trở lại phía nhân dân.

Nhưng bầu cử trong nhà nước pháp quyền phải khác với bầu cử trong một nhà nước không pháp quyền ở chỗ bầu cử không thể là hình thức để hợp thức hóa một cơ cấu chính quyền với các thành phần đã được định sẵn của một thể lực chính trị nào đó, mà bầu cử phải là công khai, minh bạch, và có khả năng giúp nhân dân thiết lập được chính quyền với cơ cấu, thành phần đúng theo nguyện vọng của họ.

Trong điều kiện của nhà nước pháp quyền có thể định nghĩa bầu cử là biện pháp có khả năng giúp cho nhân dân có thể thay đổi cơ cấu, thành phần các cơ quan nhà nước

không thể hiện được ý chí của đa số nhân dân, không cải thiện được điều kiện sống của họ. Ngoài ra bầu cử còn là một biện pháp được sử dụng để giải quyết những mâu thuẫn không thể giải quyết được giữa các cấp chính quyền và giữa các cơ quan nhà nước. Trong nhà nước pháp quyền các cuộc bầu cử phải diễn ra một cách thực sự tự nhiên, tránh mọi sự áp đặt, đảm bảo quyền tự do chính trị của công dân. Với điều kiện này chúng ta dần dần phải tiến tới chỗ giảm bớt và xóa bỏ hoàn toàn các hiệp thương giới thiệu ứng cử viên, nhất là hiệp thương cơ cấu.

### **Kết luận**

Bầu cử là một trong những chế định quan trọng của ngành luật Hiến pháp. Bầu cử trở thành một trong những biện pháp nhân dân sử dụng để thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình. Ngoài việc bỏ phiếu bầu ra những người đại diện thay mặt mình trong các cơ quan quyền lực nhà nước, bầu cử còn là một trong những biện pháp kiểm tra, giám sát nhà nước, và làm cho quyền lực luôn luôn có xu hướng thuộc về nhân dân. Một chế độ dân chủ chỉ có thể có được khi và chỉ khi có được các cuộc bầu cử phổ thông, bình đẳng, tìm ra được những người thực sự tài năng thay mặt cho nhân dân nắm giữ quyền lực nhà nước.

### **Câu hỏi ôn tập**

1. Vị trí và vai trò của bầu cử trong đời sống chính trị của Việt Nam hiện nay.
2. Các nguyên tắc của một cuộc bầu cử.
3. Quyền bầu cử và các thức thực hiện
4. Quyền ứng cử và cách thức thực hiện.
5. Các tổ chức phụ trách bầu cử.

## CHƯƠNG IX

# QUỐC HỘI

### I. TỔNG QUAN VỀ NGÀNH LẬP PHÁP

Như những điều đã được phân tích ở những phần trên, nhà nước rất cần cho cuộc sống của con người chúng ta. Sự phát triển của nhà nước cùng với những cách thức thực hiện quyền lực của nó tạo nên các thời đại khác nhau. Từ thời đại của một nền chuyên chế độc tài chuyển sang một nền dân chủ như hiện nay. Nhà nước không tổ chức và quản lý xã hội theo mệnh lệnh, chỉ thị không được minh định trước, mà phải theo một quy định rõ ràng được đặt ra từ trước. Những quy định này không những chỉ cần thể hiện ý chí của giai cấp cầm quyền, mà nhiều khi còn thể hiện cả sự đồng thuận của cả nhân dân. Đó là hoạt động lập pháp của nhà nước. Hoạt động này thưở ban đầu chỉ là của riêng nhà vua trong chế độ chính trị quân chủ chuyên chế, trong chế độ chính trị dân chủ kể cả dân chủ tư sản và dân chủ xã hội chủ nghĩa được giao hẳn cho một cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra đảm nhiệm. Những cơ quan đó được gọi là nghị viện, hoặc Quốc hội như ngày nay.

Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng gần giống như con người vậy. Có bộ phận suy nghĩ để quyết định, có bộ phận tổ chức thực thi các quyết định đã được nghĩ ra. Và cũng có bộ phận kiểm tra lại chất lượng các hoạt động thực theo quyết định đã được ban hành. Bộ máy Nhà nước theo lịch sử hình thành thường được cấu thành ba bộ phận: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Lập pháp là bộ phận đảm nhiệm công việc ban hành pháp luật, hành pháp - thực thi pháp luật, và tư pháp là bộ phận đảm nhiệm chức năng xét xử của Nhà nước. Mỗi một bộ phận do một hay nhiều cơ quan đảm nhiệm.

*Kể từ khi Vua Anh Edward, một giáo sỹ dòng Xung tội, vào thế kỷ XI vấn đề trung tâm của thực tiễn và lý thuyết chính trị là mối quan hệ giữa Vua và các thần dân. Trải qua những cuộc đấu tranh lâu dài, một nghị viện mạnh mẽ đã nổi lên để cạnh tranh và cuối cùng lấn át cả quyền lực của Hoàng gia. Sự phát triển các thiết chế đại nghị trên quy mô quốc gia bắt đầu ở châu Âu thời Trung cổ. Các vị quốc vương cát cứ ở những vùng lãnh thổ rộng lớn, và những vùng lãnh thổ mà người dân sống tại đó phân chia thành các nhóm xã hội - như giới quý tộc, giới tăng lữ, tầng lớp địa chủ nhỏ và những quan chức thành phố. Các quốc vương nhóm họp các vị lãnh đạo các nhóm này, hay còn gọi các đẳng cấp của vương quốc, không phải để tạo ra một chế độ đại nghị, mà để tạo ra một chính thể đại nghị, mà để bổ sung thêm vào các kho báu của Hoàng gia. Charles A. Beard và John Lewis đã nhận xét rằng: "Ngay cả vị quốc vương Trung cổ chuyên quyền nhất cũng không thể đánh thuế và bóc lột thần dân của mình một cách vô hạn định; vì lý do thiết thực mà ông ta còn nhắc đến cách thức và phương tiện khi làm điều này".*

*Các nhóm này - đã được gọi là các nghị viện - phát triển qua nhiều thế kỷ để trở thành các hội đồng đại nghị như chúng ta thấy ngày nay. Đã xác định được bốn giai đoạn phát triển rõ rệt. Mới đầu các nghị viện, đại diện cho các*

*đẳng cấp khác nhau, đã nhóm họp để biểu quyết thuế khoá nộp cho ngân khố hoàng gia, mà hầu như không có một sự bàn luận nào cả. Tiếp đó những cơ quan biểu quyết thuế khoá tiến thành các cơ quan lập pháp, trình ra nhà Vua những khiếu nại về tình trạng quan liêu, cửa quyền. Thứ ba, trải qua một quá trình tiến hoá đến cực điểm là cuộc cách mạng Thế kỷ XVII và XVIII, các nghị viện đã giành lấy quyền lập pháp và biểu quyết thuế từ tay nhà Vua, biến bản thân chúng thành các cơ quan có chủ quyền thực sự. Cuối cùng vào Thế kỷ thứ XIX, sự đại diện trong nghị viện đã vượt ra ngoài phạm vi các nhóm đặc lợi lâu đời để bao gồm toàn thể quần chúng nhân dân, hầu như tất cả mọi người, nam cũng như nữ".<sup>1</sup>*

Trong lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới, nhiều người thường cho rằng quê hương của Nghị viện tư sản là nước Anh. Vì vậy, việc nghiên cứu lịch sử hình các chế định chính trị của nhà nước Anh cũng giúp cho chúng ta hiểu biết một cách sâu sắc thêm những đặc điểm của loại hình chính thể đại nghị kể cả quân chủ lẫn cộng hoà. Nhất là những điều kiện hoàn cảnh ra đời của chúng, cũng là nguyên nhân gây ra các đặc điểm của chính thể này.

Vào khoảng thế kỷ thứ 13 - 14, do nhu cầu chi tiêu ngày càng tăng của ngân sách hoàng gia, nhà vua thường triệu tập những cuộc họp bao gồm đại diện các lãnh địa trực thuộc nhằm mục đích vừa thăm dò, vừa yêu cầu thực hiện tốt việc thu thuế tăng hơn so với mức bình thường trước. Khoản chi tiêu ngày tăng lên của ngân sách hoàng gia, và các cuộc họp như trên diễn ra nhiều hơn, từ bất thường thành ra thường kỳ, rồi trở thành tục lệ. Bên cạnh việc đồng ý thu tăng thuế cho ngân sách của hoàng gia, đại diện các lãnh địa đã khôn khéo yêu cầu hoàng đế chỉ được cai trị những lãnh địa mà họ là người đại diện theo một quy định nhất định. Chính những cuộc họp đại diện này đã dần dần thành Nghị viện Anh - một điển hình cổ điển của Nghị viện ngày nay. Chính những yêu cầu gia tăng thu thuế trở thành một chức năng tài chính (thông qua ngân sách) của Nghị viện bây giờ và cũng chính những quy định yêu cầu của các đại diện trở thành những văn bản luật như hiện nay.

Nếu đứng dưới giác độ các khoản thu chi ngân sách (thu tăng thuế cho ngân sách của Hoàng gia) cũng là những quy định có tính chất pháp luật, thì việc làm luật đã trở thành một chức năng duy nhất cơ bản của Nghị viện. Và để cho chức năng này được thực hiện tốt trên thực tế, Nghị viện cần có một chức năng cơ bản tiếp theo nữa là giám sát việc thực hiện các văn bản luật mà Nghị viện đã đặt ra.

Trong thời kỳ cách mạng tư sản và thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản, việc tăng cường quyền hạn của Nghị viện trở thành một đòi hỏi dân chủ của mọi người dân Anh. Những đòi hỏi tăng cường quyền hạn của Nghị viện đồng thời là những biện pháp (yêu cầu) hạn chế quyền lực phong kiến đã hết thời của Anh. Lúc này câu: "*Nghị viện có quyền được làm tất cả, chỉ trừ việc biến đàn ông thành đàn bà*" đã trở thành một câu thành ngữ của người Anh.

---

<sup>1</sup> Charles A. Beard và John P. Lewis. *Chính phủ đại nghị đang tiến triển. American Political Science Review (Thống Tư 1932) tr. 223 - 240.*

Đề Quốc hội/ Nghị viện có được như hiện nay, nhân loại phải trải qua nhiều giai đoạn lịch sử. "Thửa mới ra đời người ta không thể quan niệm Quốc hội có thể có biện pháp để kiểm soát sự cai trị của nhà Vua. Tuy nhiên theo từng giai đoạn sự bổ nhiệm các vị đại diện cho giai cấp phong kiến, được biến thành Quốc hội có trách nhiệm kiểm soát nhà Vua, và sau đó Quốc hội dần đặt dưới sự kiểm soát của nhân dân. Nhưng phải chờ một thời gian mới có sự cải biến này."<sup>1</sup>

Sự phát triển quyền hành của Quốc hội hiển nhiên khi Quốc dân đã có quyền tu thảo các dự án gia tăng hay giảm thiểu các khoản chi tiêu. Hậu quả là sự ủng hộ của Hạ nghị viện là rất cần thiết cho nhà Vua. Cuộc cách mạng đổ máu năm 1688 đã đưa William lên ngôi, và ông đã công nhận địa vị ưu thế của Quốc hội. Những giới hạn của vương quyền chuyên chế của Anh quốc đã biến thành những giới hạn quyền hành của nhà Vua bởi Quốc hội. Vấn đề trọng yếu là nhà Vua chỉ có thể ban hành đạo luật khi có sự chấp nhận của Quốc hội. Cuộc nội chiến đã xác định rằng nhà Vua phải tôn trọng pháp luật và pháp luật chỉ có thể sửa đổi bởi Quốc hội. Trong giai đoạn này mặc dù có những nhà Vua có thể lực, nhưng Quốc hội vẫn có quyền kiểm sát và biểu quyết luật. Rút cuộc vì sự tiến triển êm ái của các định chế chính trị Anh quốc, quyền hành của nhà Vua bị giảm sút. Nhiều nhà Vua am hiểu công việc và có tài thuyết phục, có ảnh hưởng trong công việc cai trị, nhưng chính trị, tức là những vấn đề lớn của đất nước vẫn do Quốc hội nắm giữ.<sup>2</sup>

Việc Chính phủ - hành pháp phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện- một đặc điểm quan trọng bậc nhất của chính thể đại nghị kể cả quân chủ lẫn cộng hoà, đồng thời cũng là một trong những biểu hiện quan trọng của sự hạn chế quyền lực nhà nước của loại hình tổ chức nhà nước này, không phải hình thành ngay từ những ngày đầu của cách mạng tư sản, mà cũng phải dần dần theo trình tự lịch sử của nhà nước Anh. Hạn chế quyền lực nhà nước bằng quy định chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện là một đòi hỏi của tiến trình dân chủ. Thuở ban đầu, chính phủ hoàn toàn của nhà Vua, là cơ quan giúp việc hàng ngày của Nhà Vua, phải chịu trách nhiệm trước Nhà Vua, nhưng dần dần với hình thức hoạt động một cách tượng trưng, nhà Vua bao giờ cũng nghe theo sự cố vấn của Viện Cơ mật. Cho đến tận ngày nay chính phủ của Anh quốc vẫn phải chịu trách nhiệm trước nhà Vua, nhưng sự chịu trách nhiệm nay chỉ còn là hình thức.

Theo lịch sử của chế độ tư bản, sự phát triển Nghị viện có thể được phân làm hai giai đoạn ứng với hai giai đoạn phát triển của chủ nghĩa tư bản. Thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản - tư bản tự do cạnh tranh - là thời kỳ hoàng kim của Nghị viện. Nghị viện thực sự có ưu thế hơn hẳn các cơ quan nhà nước khác. Mặc dù lúc bấy giờ có nhiều nước quyền lực nhà nước phải chia sẻ, nhưng Nghị viện vẫn có một ưu thế nhất định so với các cơ quan nhà nước khác.

Với hoạt động của Nghị viện trong nhà nước tư sản mới đang lên, chế độ xã hội có Nghị viện đã trở thành một chế độ đại nghị. Theo quan điểm của V.I. Lênin: chế độ đại nghị là chế độ mà ở đó nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân chia quyền lực: quyền lực lập pháp, quyền lực hành pháp và quyền lực tư pháp (xét xử). Trong đó quyền

<sup>1</sup> Xem, Alex N. Dragnich. *Những đại chính thể ở châu Âu*. Trung tâm nghiên cứu Khảo dịch xã, 1964, tr.24.

<sup>2</sup> Xem, Alex N. Dragnich. *Những đại chính thể ở châu Âu*. Trung tâm nghiên cứu Khảo dịch xã, 1964, tr.25.

lực lập pháp của Nghị viện có ưu thế hơn hẳn và những thành viên của Nghị viện do nhân dân trực tiếp bầu ra có nhiều đặc quyền đặc lợi, nhưng lại không chịu trách nhiệm trực tiếp trước cử tri.<sup>1</sup>

Trong thời kỳ của chủ nghĩa tư bản lũng đoạn, nhà nước thành chủ nghĩa đế quốc và hiện nay, chế độ đại nghị bị khủng hoảng do sự lấn quyền của bộ máy hành pháp và Nghị viện tư sản đã trở thành cơ quan hình thức, nơi bị bộ máy hành pháp thao túng.

Mặc dù ở chính thể này Quốc hội thường có cơ cấu hai viện, nhưng về cơ bản Hạ viện có quyền quyết định mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Lúc đầu quyền cai trị đất nước thuộc về nhà Vua thông qua Đại hội đồng Hoàng gia, tiền thân của Thượng viện bây giờ. Nhưng ngày nay hầu hết các thành viên Thượng viện là các công hầu thế tập truyền ngôi. Với sự phát triển của dân chủ, Thượng viện và nhà Vua, không ai có thể dám chống lại ý chí của Hạ viện. Thượng viện còn sống được cho đến hiện nay cũng là do truyền thống của người Anh, bao giờ cũng muốn giữ những định chế cổ truyền, nếu vẫn còn thì có thể được dùng vào một việc gì đó hữu ích sau này. Sự hiện diện của của Thượng viện cổ truyền minh chứng một nét độc đáo vô nhị của nền dân chủ tư sản Anh quốc khác với của các nhà nước phương Tây khác như: Pháp, Đức... Ngoài chức năng lập pháp cùng với Hạ viện, Thượng viện Anh quốc còn có chức năng tư pháp, Toà phúc thẩm tối cao. Nhưng trên thực tế, các Thượng nghị sỹ thường không ngồi xử án nếu không có chuyên môn tư pháp. Thượng nghị sỹ có chuyên môn là 9 vị công hầu và Chủ tịch Thượng viện sẽ đảm đương chức năng xét xử này.

Trước năm 1911, mỗi viện Quốc hội đều có quyền phủ quyết đối với dự luật đã được Hạ nghị viện thông qua, sự tranh chấp quyền lực giữa hai viện đã xảy ra, Thượng viện muốn đòi quyền cao hơn Hạ viện. Nhưng cuối cùng bằng Đạo luật về nghị viện được ban hành năm 1911 có hai thay đổi lớn làm cho Thượng viện không còn quyền năng như của Hạ nghị viện:

- Mọi dự luật về tài chính- ngân sách đã được Hạ Nghị viện thông qua được gửi sang Thượng viện ít nhất 1 tháng trước ngày bế mạc khoá họp đều trở thành luật, bất chấp Thượng viện có thông qua hay không. Vì vậy vấn đề tài chính - ngân sách dần dần thuộc thẩm quyền của Hạ nghị viện;

- Bất cứ một dự luật nào khác, trừ dự luật tư (private bill), nếu được Hạ viện thông qua ở 3 khoá họp liên tiếp và chuyển tới Thượng viện ít nhất 1 tháng trước khi khoá họp thứ 3 kết thúc, đương nhiên sẽ trở thành luật, cho dù Thượng viện ở khoá họp nào cũng bác bỏ.

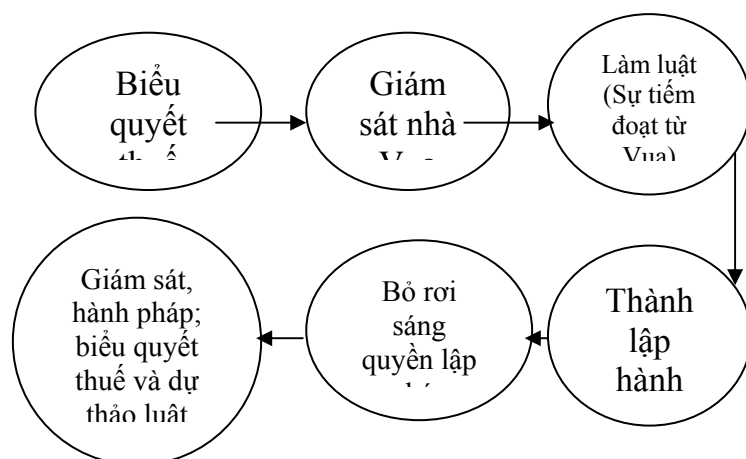
Những điều trên có nghĩa là quyền phủ quyết của Thượng viện qua lần cải cách Quốc hội năm 1911 chỉ còn là quyền trì hoãn.

Có thể sơ đồ hoá sự biến chuyển chức năng của Nghị viện trong lịch sử hình thành và phát triển của Nghị viện như sau: Từ chức năng biểu quyết thuế để thu tăng cho nhà Vua, đến giám sát nhà Vua, đến ép nhà Vua bằng cách đồng ý thu tăng thuế cho nhà Vua, nhưng nhà Vua phải cai trị lãnh địa theo một quy định cho trước (luật), đến có

<sup>1</sup> V.I.Lê Nin: Toàn tập, tập 33, NXB Tiến bộ, M, 1976, trang 57 - 58.

quyền thành lập ra hành pháp bao gồm các quan lại thượng thư chỉ được chọn trong thành phần có uy tín trong nghị viện, đến việc bỏ rơi sáng quyền lập pháp, chỉ thông qua các dự án do hành pháp chuẩn bị, đến cuối cùng chỉ còn là giám sát hành pháp, biểu quyết luật và thuế theo sự chuẩn bị của hành pháp (có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ).

**Hãy xem sơ đồ sau:**



Sau mỗi một cuộc Tuyển cử, tân Quốc hội nhóm họp các chính đảng tổ chức các cơ cấu của Hạ viện. Nữ Hoàng bổ nhiệm lãnh tụ đảng chiếm đa số làm Thủ tướng Chính phủ, Thủ tướng bắt tay vào việc bổ nhiệm các cộng sự của mình vào các chân trong Chính phủ. Thủ tướng sẽ bổ nhiệm 17 đến 24 bộ trưởng vào một nhóm thân cận, chuyên việc hoạch định ra các chính sách của chính phủ gọi là Nội các. Nội các là chính phủ của nước Anh là trung tâm của toàn thể nhà nước Anh, nên nhiều người đã định danh nhà nước Anh là "chính thể Nội các." Vì vậy nói Chính phủ chịu trách nhiệm tức là nói đến Nội các phải chịu trách nhiệm.

Trên đây là việc hình thành Nghị viện Anh quốc một mô hình cổ điển cho nhiều Quốc hội các nước trên thế giới. Từ chức năng giúp việc cho nhà Vua quyết định việc thu tăng thuế, Nghị viện đã nhanh chóng chuyển sang chức năng làm luật, cho đến việc thành lập ra chính phủ, và cuối cùng giám sát chính phủ như hiện nay. Mọi hoạt động của Nghị viện đều gắn liền với chức năng lập pháp, vì vậy Nghị viện được gọi là cơ quan lập pháp – một trong những cành quyền lực quan trọng tạo thành cơ cấu tổ chức của nhà nước dân chủ hiện nay.

## 2. VỊ TRÍ PHÁP LÝ CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM.

Vị trí pháp lý của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam, được gọi là vị trí pháp lý của Quốc hội. Vị trí pháp lý là một thuật ngữ chuyên ngành luật học, dùng để khắc họa lên một cách khái quát nhất mô hình cơ quan Nhà nước, và mối quan hệ giữa cơ quan Nhà nước đó với các cơ quan Nhà nước



khác trong toàn bộ hệ thống các cơ quan Nhà nước, thông qua các quy định của pháp luật. Hay nói một cách nôm na rằng bằng quy định của pháp luật cơ quan Nhà nước được nói đến là gì, nằm ở đâu, trong hệ thống các cơ quan Nhà nước, là một phương tiện để chỉ mặt gọi tên cơ quan Nhà nước, một thiết chế xã hội, thay vì chúng không là một thể nhân (con người) cụ thể.

Vì vậy, bất kỳ một quy định nào của pháp luật nói về cơ quan Nhà nước dù ít, dù nhiều đều có tác dụng nói lên vị trí pháp lý của chúng. Tất cả các quy phạm pháp luật quy định cách thức thành lập, thẩm quyền, cách thức hoạt động, mối quan hệ với các cơ quan Nhà nước khác, các loại văn bản được phép ban hành... đều góp phần khắc họa lên vị trí pháp lý của cơ quan Nhà nước. Trong tất cả các quy phạm nói về các cơ quan Nhà nước Trung ương, cũng như các cơ quan Nhà nước ở địa phương các quy định Hiến pháp nói về cơ quan Nhà nước là quy định nói rõ nhất vị trí pháp lý của cơ quan Nhà nước. Do đó theo một logic thông thường mỗi một khi quy định về một cơ quan nào, điều đầu tiên Hiến pháp đều cho ta định nghĩa khái quát nhất về cơ quan Nhà nước đó. Đây chính là điều khoản nói rõ nhất vị trí pháp lý của cơ quan Nhà nước.

Trong bộ máy Nhà nước Việt nam, Quốc hội chiếm vị trí đặc biệt quan trọng. Vị trí đó được xác định trên cơ sở quy định của Hiến pháp. Ở nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt nam, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình bằng hai hình thức cơ bản trực tiếp. Hình thức gián tiếp và trực tiếp tạo nên nền dân chủ trực tiếp. Hình thức gián tiếp tạo nên nền dân chủ đại diện. Trong điều kiện hiện nay, dân chủ đại diện đóng một vai trò quan trọng. Nhân dân thực hiện nền dân chủ gián tiếp bằng cách thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước, giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Quốc hội, vì vậy thể hiện tính đại diện nhân dân và tính quyền lực Nhà nước cao nhất trong tổ chức và hoạt động của toàn bộ bộ máy Nhà nước.

Về cách thức thành lập, Quốc hội là cơ quan Nhà nước duy nhất do cử tri cả nước bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Bầu cử đại biểu Quốc hội là kết quả lựa chọn thống nhất của nhân dân cả nước.

Về cơ cấu thành phần đại biểu, Quốc hội bao gồm các đại biểu đại diện cho các tầng lớp nhân dân, cho các vùng lãnh thổ. Quốc hội là sự thể hiện rõ nhất khối đại đoàn kết dân tộc ở nước ta, đại diện cho trí tuệ của đất nước.

Về chức năng, nhiệm vụ, Quốc hội có chức năng và nhiệm vụ phục vụ cho lợi ích chung của nhân dân và dân tộc, nói lên tiếng nói của nhân dân, thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân cả nước.

Ở Việt Nam, chỉ có Quốc hội mới có đủ thẩm quyền quyết định những vấn đề thuộc chủ quyền quốc gia, các vấn đề trọng đại của đất nước.

*Sở dĩ như vậy, vì nhà nước ta là một nhà nước dân chủ tất cả quyền lực thuộc về nhân dân.* Điều đó có nghĩa là người chủ của quyền lực Nhà nước là nhân dân. Muốn sử dụng quyền lực của mình, nhân dân phải được tổ chức lại thành Nhà nước, Quốc hội là cơ quan Nhà nước cao nhất thực hiện quyền lực của nhân dân. Chỉ có Quốc hội mới có quyền biến ý chí của nhân dân thành ý chí Nhà nước, thành luật, thành các quy định chung mang tính bắt buộc, tính cưỡng chế Nhà nước đối với mọi tầng lớp dân cư trong xã hội.

Với tính chất là cơ quan quyền lực cao nhất trong hệ thống các cơ quan Nhà nước của Nhà nước ta, Quốc hội là cơ quan được Hiến pháp dành cho vị trí trang trọng nhất, cơ quan đầu tiên trong toàn bộ hệ thống các cơ quan Nhà nước được Hiến pháp quy định: Chương VI và điều đầu tiên của chương này. Điều 83 là điều nói rõ nhất vị trí pháp lý của Quốc hội:

*"Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

*Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp.*

*Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước; Những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước; về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân".*

Như vậy, Quốc hội chiếm một vị trí cao nhất trong toàn bộ bộ máy Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Không một cơ quan Nhà nước nào trong bộ máy các cơ quan Nhà nước của ta có được một vị trí như vậy. Sở dĩ Quốc hội có một địa vị như vậy vì Quốc hội là cơ quan duy nhất do nhân dân toàn quốc bầu ra một cách trực tiếp. Với cách thức thành lập này cộng với quan điểm "Tất cả quyền lực Nhà nước đều thuộc về nhân dân, nhân dân thực hiện quyền lực của mình bằng cơ quan đại diện do nhân dân toàn quốc bầu ra", là cơ sở cho Quốc hội có quyền lực Nhà nước cao nhất ở nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Việc Hiến pháp quy định như nêu trên cũng là để nhằm mục đích thể hiện rõ bản chất của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, đúng theo quan điểm tư tưởng của chủ nghĩa Mác-Lênin về một nhà nước kiểu mới khác với các Nhà nước trước đây. Và chính đây cũng là đặc điểm nói lên sự khác nhau giữa mô hình tổ chức Nhà nước ta, Nhà nước xã hội chủ nghĩa với các mô hình tổ chức Nhà nước khác nhau của chế độ tư bản chủ nghĩa.

Cũng nên nói rõ một cách thẳng thắn rằng cơ quan lập pháp trong nhà nước tư sản với những tên gọi hết sức khác nhau, đều do nhân dân trực tiếp, gián tiếp bầu ra và đã từng được pháp luật tư sản tuyên bố là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất. Lẽ đương nhiên khái niệm "nhân dân" ở đây thuần khiết chỉ là những người có của, không phải "dân đen", những người không có của, không có sở hữu. Nhưng, trải qua thời gian phát triển của chế độ tư bản, Quốc hội đã bị đẩy xuống thứ yếu hơn so với các cơ quan Nhà nước khác. Chế độ đại nghị của chủ nghĩa tư bản đã rơi vào tình trạng khủng hoảng<sup>(1)</sup>. Chính vì lẽ đó, Lênin trong tác phẩm viết trước Cách mạng tháng Mười, khi chưa có Nhà nước xã hội chủ nghĩa đã khẳng định, trong bộ máy Nhà nước xã hội chủ nghĩa vẫn phải có nghị viện do nhân dân trực tiếp bầu ra, nhưng ở đó bộ máy Nhà nước không còn phân quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Và ở đó các nghị sĩ không còn những đặc quyền, đặc lợi nữa và phải chịu trách nhiệm trước cử tri bầu ra mình. Một khi không có tín nhiệm nữa thì bị cử tri bãi miễn, nghị viện vẫn còn nhưng không còn chế độ đại nghị<sup>(2)</sup>

(Chế độ đại nghị là chế độ mà ở đó, Nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân chia quyền lực: Quyền lực lập pháp; Quyền lực hành pháp; Quyền lực tư pháp. Trong đó quyền lực lập pháp của Nghị viện có ưu thế hơn hẳn, và những thành viên của nghị viện

<sup>(1)</sup> Xem Nguyễn Đăng Dung & Bùi Xuân Đức : Hiến pháp các nước tư bản. Trường Đại học Tổng hợp Hà nội, 1993, 1994, trang 136-166.

<sup>(2)</sup> Lênin V.I. Toàn tập, t33 NXB Tiến Bộ, 1976. trg 55-57.

do nhân dân trực tiếp bầu ra có nhiều đặc quyền đặc lợi, nhưng lại không chịu trách nhiệm trước cử tri)<sup>(3)</sup>.

Chính vì tầm quan trọng như vậy, cho nên ngay từ những ngày đầu tiên sau Cách mạng tháng Tám thành công, Hồ Chủ tịch đã yêu cầu Chính phủ lâm thời phải tiến hành ngay việc bầu đại biểu Quốc hội càng sớm càng tốt<sup>(4)</sup>.

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lê nin, Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất do nhân dân trực tiếp bầu ra, bao gồm các đại biểu không ăn lương, không hoạt động chuyên nghiệp, và phải chịu trách nhiệm trước cử tri, có toàn quyền giải quyết mọi vấn đề của Nhà nước.

Trong quá trình tổ chức Nhà nước của chúng ta từ 1946 cho đến hiện nay, vẫn tuân thủ theo nguyên tắc này. Vì chính nguyên tắc này thể hiện rõ nhất bản chất của Nhà nước ta, một Nhà nước xã hội chủ nghĩa. Nhưng trong điều kiện hiện nay, cơ chế thị trường, với sự nhận thức lại quy luật khách quan của quá trình tiến lên chủ nghĩa xã hội, Quốc hội theo tinh thần mới phải tập trung vào công tác lập pháp. Thông qua chức năng lập pháp mà Quốc hội thực hiện các chức năng, nhiệm vụ khác của mình. Tất cả quyền lực Nhà nước tập trung vào trong tay Quốc hội, nhưng có sự phân công, phân nhiệm rạch ròi giữa các cơ quan: Quốc hội lập pháp; Chính phủ hành pháp và Tòa án là cơ quan xét xử.

Thông qua chức năng lập pháp của mình mà Quốc hội đảm đương các nhiệm vụ khác với tư cách là cơ quan quyền lực tối cao trong hệ thống các cơ quan tạo thành bộ máy Nhà nước. Thông qua việc thực hiện các đạo luật mà Quốc hội quyết định các chủ trương chính sách, những vấn đề mang tính chất quốc kế dân sinh, dưới hình thức luật pháp mà Quốc hội quy định các nguyên tắc và tổ chức hoạt động bộ máy Nhà nước.

### 3. NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM.

Theo điều 84 của Hiến pháp, Quốc hội có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;
2. Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
3. Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;
4. Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;
5. Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước;
6. Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương;
7. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ

<sup>(3)</sup> Lênin V.I. Sdd - trg 55-56.

<sup>(4)</sup> Hồ Chủ Tịch - Sdd - t. 4 t. 6-7

tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn;

8. Quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt;

9. Bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội;

10. Quyết định đại xá;

11. Quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm, cấp nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước;

12. Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia;

13. Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước;

14. Quyết định việc trưng cầu ý dân.

*Những nhiệm vụ, quyền hạn trên của Quốc hội có thể chia thành các lĩnh vực chủ yếu sau đây:*

### *1. Lập hiến, lập pháp*

Quyền lực đầu tiên xuất phát từ vị trí cơ quan quyền lực cao nhất là quyền lập hiến của Quốc hội. Quốc hội là *cơ quan duy nhất có quyền lập hiến*. Điều này có nghĩa: Quốc hội là *cơ quan làm hiến pháp*. Cơ sở lý thuyết của quyền lập hiến của Quốc hội là học thuyết tập quyền xã hội chủ nghĩa.

Quyền lập hiến là quyền phân công quyền lực trong quốc gia. Theo học thuyết tam quyền phân lập, nhân dân là chủ thể của quyền lập hiến và là người phân chia quyền lực. Bằng quyền lập hiến, nhân dân phân chia bình đẳng quyền lực cho các ngành lập pháp, hành pháp, và tư pháp. Ba ngành quyền lực này đều nhận quyền lực từ nhân dân, do nhân dân trao cho bằng quyền lập hiến của nhân dân. Chính vì vậy, ngành lập pháp không có thẩm quyền lập hiến.

Khác với học thuyết phân quyền, theo học thuyết tập quyền xã hội chủ nghĩa, để bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước, nhân dân không phân chia quyền lực đều nhau cho các ngành quyền lực, mà trao chủ quyền cho người đại diện tối cao của mình là Quốc hội. Quốc hội là người nhận quyền lực từ nhân dân, và đến lượt mình, Quốc hội mới là chủ thể tiến hành phân công quyền lực. Quốc hội phân công quyền lực bằng hình thức lập hiến. Như vậy, quyền lập hiến của Quốc hội thể hiện sự thống nhất quyền lực về Quốc hội, và chứng tỏ Quốc hội là chủ thể phân công quyền lực.

Cùng với quyền lập hiến, Quốc hội cũng là cơ quan có quyền sửa đổi Hiến pháp. Quyền sửa đổi hiến pháp cũng xuất phát từ vị trí là cơ quan quyền lực tối cao của Quốc hội. Điều này thể hiện ở chỗ: việc sửa đổi Hiến pháp chỉ có một giới hạn duy nhất thuộc về bản thân chế độ làm việc của Quốc hội là phải được 2/3 đại biểu Quốc hội biểu quyết thông qua. Những giới hạn khác đối với quyền sửa đổi hiến pháp không được đặt ra. Chẳng hạn Hiến pháp không quy định bắt buộc phải thành lập ban sửa đổi hiến pháp, hiến pháp sửa đổi phải được đem trưng cầu dân ý, hay những vấn đề không được sửa đổi.

Quyền tiếp theo của Quốc hội là quyền lập pháp. Sau khi Điều 83 ghi nhận Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp, Điều 84 quy định về thẩm quyền của Quốc hội, trong đó có thẩm quyền là: “*Làm luật và sửa đổi luật*”. Như vậy, căn cứ theo Hiến pháp, chúng ta chỉ có thể hiểu *quyền lập pháp chính là quyền làm luật và sửa đổi luật*.

Quốc hội là cơ quan duy nhất lập pháp cũng có nghĩa là Quốc hội là cơ quan duy nhất làm luật. Hiến pháp không chỉ rõ *làm luật* là gì. Nếu hiểu làm luật là tất cả những hoạt động để xây dựng nên một đạo luật thì Quốc hội không phải là cơ quan duy nhất làm luật, vì ở nước ta cũng như ở nhiều nước khác, đa số luật do Quốc hội ban hành là do ngành hành pháp đệ trình. Trên thực tiễn, tham gia vào việc làm luật ở nước ta ngoài Quốc hội còn có Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát...

Quyền lập pháp là gì ? Thiết kế mô hình ứng xử cho xã hội không phải là nhiệm vụ của ngành lập pháp mà là của ngành hành pháp. Ngành hành pháp là ngành quan hệ một cách trực tiếp và thường xuyên nhất với các chủ thể trong xã hội. Ngành hành pháp nằm ở vị trí tất yếu để xây dựng mô hình ứng xử phổ biến cho xã hội. Phát hiện vấn đề, phân tích vấn đề, đưa ra giải pháp để xử lý vấn đề- tức là tìm một chính sách cho xã hội, xác lập một mô hình hành xử cho xã hội là chức năng tự nhiên của ngành hành pháp. Chính đó là lý do tại sao hơn 80% luật trên thế giới đều xuất phát từ ngành hành pháp.

Ngành lập pháp là ngành đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Các giải pháp lập pháp do hành pháp đưa ra cần phải được kiểm tra lại bởi ngành lập pháp. Ngành hành pháp không phải là ngành đại diện mà là một ngành điều hành xã hội. Để tiện ích cho việc điều hành, quản lý xã hội, về nguyên tắc chung của đời sống quyền lực, ngành hành pháp để có xu hướng thiết kế nên những quy tắc thuận tiện nhất cho việc thực thi quyền lực của mình. Điều này làm cho giải pháp lập pháp của hành pháp để có nguy cơ ảnh hưởng đến lợi ích chung của dân chúng. Hơn nữa, các giải pháp lập pháp cũng thường xuất phát từ các bộ, các ngành chuyên môn của ngành hành pháp nên để có tính cục bộ. Chính vì điều này, những giải pháp thuần túy của ngành hành pháp để có khả năng ảnh hưởng đến lợi ích phổ biến của xã hội. Do đó, giải pháp lập pháp do hành pháp xây dựng phải được kiểm tra trong môi trường đại diện cho lợi ích tổng thể của xã hội. Để tránh nguy cơ giải pháp lập pháp của ngành hành pháp vì những lợi ích cục bộ mà ảnh hưởng đến quyền lợi chung của toàn thể nhân dân nên giải pháp đó phải được thông qua bởi một mô hình thu nhỏ của nhân dân- Quốc hội.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội thực chất là hoạt động kiểm tra, giám sát sự tương hợp giữa các giải pháp lập pháp do Chính phủ thiết kế với lợi ích, và nguyện vọng chung của xã hội. Việc kiểm tra này sẽ dẫn đến kết quả là: thông qua hay không thông qua chính sách của Chính phủ. Như vậy, lập pháp là quyền thông qua luật. Quyền lập pháp là quyền thông qua luật. Quốc hội lập pháp, Quốc hội làm luật không có nghĩa là Quốc hội làm mọi công đoạn của quy trình lập pháp. Quốc hội lập pháp, làm luật được hiểu Quốc hội là cơ quan thông qua luật. Với cách hiểu như vậy thì quyền lập pháp mới thực sự là quyền duy nhất của Quốc hội vì Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền thông qua hay không thông qua một đạo luật. Chính điều này thể hiện tính quyền lực tối cao của Quốc hội.

Sản phẩm của quyền lập pháp của Quốc hội là một đạo luật. Luật là ý chí chung của xã hội được nâng lên thành luật. Luật là ý chí của nhân dân. Rousseau viết: " Khi tôi nói luật bao giờ cũng là tổng quát chung cho mọi người, tôi hiểu luật coi tất cả thần dân là một cơ thể, mà trừu tượng hoá các hành động, không coi con người như một cá nhân hoặc như một hành động riêng lẻ."<sup>1</sup>

Luật điều chỉnh những quan hệ xã hội nào? Phạm vi quyền lập pháp của Quốc hội là gì? Hiến pháp hiện hành của nước ta quy định: "*Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế- xã hội của đất nước, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.*" ( Điều 83). Theo Điều 20 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, *Luật quy định các vấn đề cơ bản đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế- xã hội của đất nước, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.*

Như vậy, có thể nhận thấy rằng, phạm vi quyền lập pháp của Quốc hội là rất rộng, gần như không có giới hạn. Thông thường, trong một chính thể đề cao Quốc hội thì quyền lực của Quốc hội về lập pháp không có giới hạn. Ví dụ, Anh quốc với chủ thuyết quyền tối cao của nghị viện, quyền lập pháp của nghị viện là không có giới hạn. Học giả P.Bromkhet nhận định: " Hiến pháp không hạn chế bất cứ vấn đề nào thuộc nội dung của văn bản do nghị viện ban hành và không có bất cứ một trở ngại nào đối với việc thông qua những văn bản đó."<sup>2</sup> Việc mở rộng phạm vi quyền lập pháp ở nước ta có cơ sở từ nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước. Vì Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, là nơi thống nhất quyền lực nên quyền lập pháp của Quốc hội không bị giới hạn.

## **2. Quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước**

Loại thẩm quyền tiếp theo của Quốc hội là quyết định những vấn đề trọng đại của quốc gia. Loại thẩm quyền này xuất phát từ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa.

Nghiên cứu thực tiễn của Công xã Paris, Mác viết: "*Công xã không phải là cơ quan đại nghị, mà là một cơ quan hành động, vừa lập pháp, vừa hành pháp...*

*...Không còn tình hình cứ ba năm hoặc sáu năm một lần phải quyết định cho cá nhân nào trong giai cấp thống trị được đại diện và chà đạp nhân dân tại nghị viện, mà thay vào đó là chế độ đầu phiếu phổ thông phải phục vụ cho nhân dân đã tổ chức thành công xã, để chọn lựa vào xí nghiệp của mình những công nhân, nhân viên đốc công, nhân viên kế toán cũng như những quyền cá nhân lựa chọn phục vụ cho mọi nghiệp chủ cũng nhằm mục đích ấy."<sup>3</sup>*

Sau này, bảo vệ quan điểm của Mác, Lênin đã viết trong Nhà nước và cách mạng rằng: "*Công xã thay chế độ bán mình và thối nát ấy của xã hội tư sản bằng những cơ quan, trong đó có quyền tự do ngôn luận và tự do thảo luận không biến thành lừa bịp, và các nghị sĩ phải tự mình công tác, tự kinh kiểm tra lấy tác dụng của những luật pháp ấy, tự mình phải chịu trách nhiệm trực tiếp trước cử tri của mình. Những cơ quan đại diện vẫn còn nhưng chế độ đại nghị, với tính cách là một hệ thống đặc biệt, một sự phân chia*

<sup>1</sup> Jean - Jacques Rousseau. Bàn về khế ước xã hội. Bản dịch của Hoàng Thanh Đạm. NXB Lý luận chính trị, H, 2004, tr.96.

<sup>2</sup> Dẫn theo: Vũ Hồng Anh. Tổ chức và hoạt động của nghị viện ở một số nước trên thế giới. NXB Chính trị quốc gia, H, 2001, tr.14.

<sup>3</sup> Dẫn theo: Lê-nin. Toàn tập, t. 33. NXB Tiến bộ, Mát-xcơ-va, 1976, tr.55.

giữa những công tác lập pháp và công tác hành pháp, được coi như địa vị đặc quyền cho các nghị sĩ, thì không còn nữa.”<sup>1</sup>

Như vậy, về nguyên tắc Quốc hội là “*một cơ quan hành động, vừa lập pháp, vừa hành pháp...*” Tuy nhiên, thực tiễn lao động quyền lực của bất cứ một chế độ nào cũng vậy, không một cơ quan nào có đủ điều kiện hành xử toàn bộ quyền lực. Phân công, phân nhiệm là một điều tất yếu.

Nhưng, như vậy không có nghĩa là phân chia quyền lực. Điểm khác biệt của tập quyền xã hội chủ nghĩa là tam quyền phân lập chính là ở chỗ: trong chế độ tập quyền xã hội chủ nghĩa không có sự chia tách độc lập giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp. Cơ quan đại diện tối cao của nhân dân thành lập nên Chính phủ, phân nhiệm cho Chính phủ quyền hành pháp nhưng không có nghĩa là trao toàn bộ quyền hành pháp cho Chính phủ: phân công, phân nhiệm, chứ không phải phân quyền. Điều đó có nghĩa Quốc hội vẫn còn giữ lại những thẩm quyền mang tính hành pháp. Những thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định những vấn đề hệ trọng của quốc gia, tức không phải trong lĩnh vực lập pháp, có tính chất hành pháp.

Đây có thể coi là những quyền điều hành xã hội của Quốc hội được quy định ở Điều 84 của Hiến pháp hiện hành của nước ta: *quyết định kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, đối ngoại, quốc phòng, an ninh.* Theo Điều 20 của Luật ban hành văn bản quy phạm luật khi thực hiện những quyền này, Quốc hội sẽ ban hành văn bản dưới dạng Nghị quyết. Quyết định những vấn đề này không có tính chất tổ chức tổng quát xã hội- tức lập pháp, mà có tính chất điều hành xã hội- tức hành pháp.<sup>2</sup>

### **3. Thành lập ra các định chế quyền lực ở trung ương**

Với quan điểm tập quyền xã hội chủ nghĩa, Lê-nin đã khẳng định quyền lực nhà nước phải thống nhất vào cơ quan đại diện của nhân dân- các Xô viết. Song sự thống nhất này, trong điều kiện trước mắt không loại trừ sự cần thiết phải có các thiết chế nhà nước truyền thống như Chính phủ, Toà án để thực hiện phân công, phân nhiệm. Nhưng để bảo đảm thực quyền của các Xô viết ( tức bảo đảm quyền lực thực sự thuộc về nhân dân) các thiết chế này phải được tổ chức trên nguyên tắc phái sinh từ cơ quan đại diện quyền lực nhà nước, chịu sự báo cáo, chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước đó.<sup>3</sup> Trên thực tiễn của của nhà nước xã hội chủ nghĩa cũng phải tổ chức ra cơ quan Chính phủ và Toà án.

Để bảo đảm sự thống nhất quyền lực nhà nước, Quốc hội ở Việt Nam là nguồn hợp pháp bầu cử duy nhất ở trung ương và các định chế quyền lực ở trung ương đều được hình thành trên cơ sở của Quốc hội. Nhân dân trao quyền lực cho Quốc hội nhưng Quốc hội không đảm nhận toàn bộ quyền lực mà thành lập và phân định quyền lực cho các thiết chế khác ở trung ương. Nguyên thủ quốc gia, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, cơ quan công tố và kiểm sát ở trung ương, cơ quan xét xử cao nhất đều là những thiết chế do Quốc hội thành lập.

<sup>1</sup> Lê-nin. Toàn tập, t. 33. NXB Tiến bộ, Mát-xcơ-va, 1976, tr.59.

<sup>2</sup> Cũng cần lưu ý rằng ngay cả nghị viện của các nhà nước ứng dụng nguyên tắc tam quyền phân lập cũng không thuần khiết chỉ thực hiện quyền lập pháp. Nghị viện trong một chế độ phân quyền vẫn quyết định những kế hoạch lớn của đất nước: cấm vận, chiến tranh và hoà bình... Điều này cho thấy sự hạn chế nhất định của học thuyết phân quyền. Trên thực tế, không thể cô lập hoàn toàn các ngành quyền lực. Học thuyết phân quyền của Montesquieu khi ra đời đã vấp phải sự phản đối của Rousseau: " Những bộ phận quyền hành được chia tách đều phụ thuộc vào quyền lực tối cao, đều giả định phải có ý chí tối cao, mỗi bộ phận đều chỉ nhằm thực hiện ý chí tối cao đó." ( Khế ước xã hội).

<sup>3</sup> Xem: Bùi Xuân Đức. Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay. NXB Tư pháp, 2004, tr.109.

Cụ thể, Hiến pháp quy định Quốc hội có quyền: bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; 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; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Bên cạnh việc thành lập ra các thiết chế nói trên, Quốc hội còn là cơ quan quy định về thể thức tổ chức và hoạt động của chúng. Hiến pháp quy định Quốc hội có quyền ấn định về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương. Bằng quyền lập hiến, Quốc hội thực hiện điều này. Quốc hội cũng thực hiện điều này bằng quyền lập pháp. Cụ thể hoá Hiến pháp do mình ban hành, Quốc hội cũng ban hành các luật về tổ chức nhà nước: Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức chính phủ, Luật tổ chức Tòa án nhân dân, Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

#### **4. Giám sát tối cao**

Được thiết lập trên cơ sở nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, quyền giám sát của Quốc hội nhằm đảm bảo sự thống nhất của quyền lực nhà nước, và tính tối cao của Quốc hội. Người phân công quyền lực phải có quyền tối cao trong việc giám sát tối cao xem đối tượng được phân công đã hành xử quyền lực có đúng ý chí của người phân công hay không. Với tư cách là một cơ quan phân công quyền lực, Quốc hội phải có quyền giám sát đối cao đối với những chủ thể đã nắm giữ những ngành quyền lực mà mình đã phân công bằng một bản hiến pháp.

Quyền giám sát tối cao của Quốc hội được khẳng định trong Hiến pháp. Gần đây Quốc hội khoá IX, tại kỳ họp thứ 3 đã ban hành Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội cụ thể hoá quyền giám sát hiến định của Quốc hội.

#### ***Chủ thể giám sát***

Tập thể các đại biểu Quốc hội tại nghị trường là chủ thể của quyền giám sát tối cao. Chỉ có tập thể Quốc hội mới có quyền giám sát tối cao. Còn các cấu trúc của Quốc hội là những chủ thể của quyền giám sát nhưng không phải là quyền giám sát tối cao. Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội quy định: “ Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.” ( Điều 1 ). Như vậy, chỉ riêng Quốc hội mới có quyền giám sát tối cao, còn các chủ thể giám sát của Quốc hội chỉ thực hiện hoạt động giám sát nhằm phục vụ cho hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội.

Điều 3 của Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, đối tượng giám sát của Quốc hội là : Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Như vậy, đối tượng giám sát của tập thể Quốc hội là quyền lực nhà nước ở Trung Ương. Hiến pháp không quy định cụ thể điều này, chỉ ấn định: “ Quốc hội có quyền giám



sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước”. Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội đã cụ thể hoá theo chiều hướng phân quyền giám sát : Quốc hội với tư cách là một tập thể của các đại biểu của toàn thể nhân dân chỉ giám sát ở cấp chính quyền tối cao. Sự cụ thể hoá này có những nguyên do nhất định.

Quốc hội với tư cách là một đại công quyền thực thi quyền giám sát tối cao thì chỉ giám sát các định chế thực thi các đại công quyền, tức là chỉ giám sát tầng cao nhất của chính quyền, mà không giám sát chính quyền địa phương.

Việc Quốc hội chỉ giám sát chính quyền trung ương là triển khai nguyên tắc hiến định : «có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp ». Quốc hội chỉ tập trung giám sát ở tầng cao nhất của chính quyền là xuất phát từ khuynh hướng phân công quyền lực giữa Quốc hội với các cấu trúc của Quốc hội và những cơ quan nhà nước khác cũng có chức năng giám sát quyền lực, chẳng như Viện kiểm sát, Toà án (trong hoạt động giám đốc thẩm và tái thẩm). Sự phân công này đảm bảo sự không trùng lặp chức năng của các cơ quan nhà nước trong việc giám sát. Và từ đó cũng hạn chế sự thiếu minh bạch về trách nhiệm của các cơ quan thực hiện hoạt động giám sát quyền lực do tình trạng một công việc phân cho nhiều cơ quan ; hạn chế sự dựa dẫm, ỷ lại trong bộ máy nhà nước.

Hơn nữa, việc Quốc hội chỉ giám sát quyền lực nhà nước ở Trung ương cũng có cơ sở thực tiễn của nó. Trong điều kiện của một Quốc hội mà đa số các đại biểu là không chuyên trách, Quốc hội không thể làm được tất cả. Thực tế là Quốc hội không thể giám sát được toàn bộ quyền lực nhà nước. Quốc hội cần sự hỗ trợ giám sát của các định chế khác, mà chỉ tập trung giám sát ở trung ương. Điều này làm cho Quốc hội thực hiện tốt hơn quyền giám sát tối cao của mình.

Nói chung việc quy định cho Quốc hội giám sát tối cao ở cấp cao nhất của quyền lực là hợp lý. Điều này phù hợp với nguyên lý tổ chức chính quyền ở Việt Nam và cũng phù hợp với điều kiện thực tiễn của Quốc hội Việt Nam

### ***Nội dung của hoạt động giám sát***

Theo Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, nội dung hoạt động giám sát của Quốc hội như sau:

*Thứ nhất* là giám sát văn bản. Giám sát văn bản hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản của các đối tượng bị giám sát. Văn bản của các đối tượng bị giám sát là những văn bản lập quy triển khai thực hiện hiến pháp và các đạo luật, nghị quyết, pháp lệnh của các chủ thể giám sát. Nội dung giám sát văn bản nhằm đảm bảo sự thống nhất của hệ thống pháp luật, tính tối cao của Hiến pháp. Nội dung cụ thể của giám sát văn bản như sau:

Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban phụ trách.

Đoàn đại biểu Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật Hội đồng nhân dân, và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đại biểu Quốc hội giám sát văn bản pháp luật ở địa phương

*Thứ hai* là giám sát hoạt động. Giám sát hoạt động được hiểu là hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động thực tiễn của các đối tượng bị giám sát trong việc tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đây thực chất là quá trình các chủ thể giám sát giám sát việc các đối tượng bị giám sát tổ chức thực hiện các văn bản của các chủ thể giám sát. Nội dung giám sát này nhằm đảm bảo cho việc tổ chức và thực hiện các hoạt động thực tiễn của các đối tượng giám sát tuân thủ hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của các chủ thể giám sát trong việc giải quyết các công việc cụ thể thuộc thẩm quyền của mình. Cụ thể của nội dung giám sát hoạt động như sau :

Quốc hội giám sát hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội .

Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của mình giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Đoàn đại biểu Quốc hội giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đại biểu Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

### ***Các hình thức giám sát***

Quyền giám sát tối của Quốc hội được thực thi tại các kỳ họp của Quốc hội bằng những công cụ sau đây:

*Xem xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao*

Đây là công cụ giám sát hoạt động của cấu trúc quyền lực trung ương. Quốc hội xem xét, thảo luận báo cáo công tác của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao tại kỳ họp cuối năm. Tại kỳ họp giữa năm, các cơ quan này gửi báo cáo công tác đến các đại biểu Quốc hội, khi cần thiết Quốc hội có thể xem xét, thảo luận. Việc xem xét, thảo luận các báo cáo hàng năm hoặc sáu tháng

tại các kỳ họp cuối năm hay giữa năm được tiến hành theo một trình tự chặt chẽ do luật định, trong đó có thẩm tra, phản biện, thảo luận, tranh luận của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội đối với các đối tượng thuộc quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Theo quyết định của Chủ tịch Quốc hội hoặc của người điều khiển phiên họp, báo cáo của các đối tượng giám sát được chuyển cho Ủy ban của Quốc hội thẩm tra, nghiên cứu trước. Trên cơ sở ý kiến tham gia, thảo luận báo cáo của các thành viên, Ủy ban phải chuẩn bị báo cáo thuyết trình thẩm tra trước Quốc hội.

Việc Quốc hội xem xét, thảo luận các báo cáo được diễn ra theo một trình tự nhất định: Người đứng đầu các cơ quan bị giám sát trình bày báo cáo; Chủ tịch Hội đồng dân tộc hoặc Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội trình bày báo cáo thẩm tra; Quốc hội thảo luận; người đứng đầu cơ quan bị giám sát trình bày báo cáo có thể trình bày thêm những vấn đề có liên quan mà đại biểu Quốc hội quan tâm; Quốc hội ra quyết định về công tác của cơ quan đã báo cáo khi xét thấy cần thiết.

Việc xem xét báo cáo buộc đối tượng giám sát phải báo cáo về công tác của mình. Trên cơ sở đó, Quốc hội có thể kiểm soát được tình hình thực thi hiến pháp và pháp luật trong thực tiễn của đời sống xã hội, tăng cường trách nhiệm cá nhân của những người đứng đầu Chính phủ và các ngành về công tác của họ trước Quốc hội.

Căn cứ vào kết quả giám sát tối cao đối với hoạt động của các đối tượng giám sát, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao, có thể là một Nghị quyết của Quốc hội về việc bổ sung, sửa đổi một hay một số điều luật nhằm khắc phục lỗ hổng về mặt pháp lý để giải quyết những sai sót do hoạt động của nhà nước gây ra; hoặc yêu cầu Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành văn bản hướng dẫn giải quyết một vụ việc cụ thể nào đó để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

*Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của các đối tượng giám sát: Chủ tịch nước Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.*

Đây là công cụ để Quốc hội giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản pháp luật của các đối tượng giám sát thuộc thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Quốc hội được coi là cơ quan có thẩm quyền bảo vệ hiến pháp tối cao. Đây là công cụ bảo hiến ở Việt Nam được hành xử bởi Quốc hội. Phục vụ cho việc thực hiện công cụ giám sát này tại các kỳ họp của Quốc hội, thì Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, và từng đại biểu Quốc hội giữa hai kỳ họp phải thường xuyên thực hiện quyền giám sát các văn bản thuộc thẩm quyền để có đề nghị kịp thời tại kỳ họp của Quốc hội.

Các bước để Quốc hội tiến hành xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản của các đối tượng bị giám sát được quy định như sau: Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu bất hợp hiến, bất hợp pháp; Quốc hội thảo luận. Trong quá trình thảo luận, người đứng đầu cơ quan đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể trình bày bổ sung những vấn đề có liên quan. Hậu quả pháp lý của việc Quốc hội giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản của các đối tượng giám sát có thể là một Nghị quyết của Quốc hội bãi bỏ một phần hay toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Đương nhiên, nếu xét thấy không có sự bất hợp hiến, hợp pháp của các văn

bản pháp luật thì Quốc hội ra Nghị quyết về việc văn bản quy phạm pháp luật không trái Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội.

Nghiên cứu so sánh về quyền giám sát của Quốc hội cho thấy đa số Quốc hội ở các nước có chức năng giám sát. Khác với ở nước ta, Quốc hội ở nhiều nước có đối tượng giám sát chủ yếu là hành pháp. Tư duy giám sát thể hiện ở đây là giám sát để bảo đảm cho hành pháp không lạm quyền, bảo vệ các quyền và tự do của người dân. Từ đối tượng và tư duy như vậy, Quốc hội chủ yếu tập trung giám sát hoạt động của hành pháp. Quyền giám sát của Quốc hội thường mang tính chính trị, tìm ra sự thực thi tốt hay không tốt các chủ trương chính sách đã được Quốc hội thông qua. Còn, giám sát văn bản của hành pháp thường được coi là thuộc địa hạt của tư pháp.

Học lý về hiến pháp quan niệm: *Các toà án có bốn phận hiến định (mission constitutionnelle) là giải quyết những vụ tranh tụng giữa mọi người, và trong những vụ tranh tụng đó, các toà án phải chỉ định các quy tắc luật nào, hay loại luật nào, hiến luật hay thường luật, được đem áp dụng. Cái sứ mạng dĩ nhiên của thẩm phán là áp dụng cho hai bên nguyên bị cái quy tắc luật có giá trị và trong trường hợp mâu thuẫn giữa hai quy tắc luật, là quyết định xem quy tắc nào ở địa vị ưu tiên, được tôn trọng.*<sup>1</sup>

Đây cũng là nguyên nhân của việc cần phải thành lập tòa án hiến pháp của nhiều nước trên thế giới, cũng như là việc trao quyền xét xử các văn bản luật phù hợp hay không phù hợp với các quy định của hiến pháp cho tòa án tối cao của một số quốc gia hiện nay. Ở Việt Nam hiện nay, ngành Tòa án không có quyền giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật. Đối với các văn bản do các định chế quyền lực ở trung ương do Quốc hội giám sát. Điều này xuất phát từ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa trong việc tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

#### IV. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA QUỐC HỘI

Tổ chức của Quốc Hội bao gồm những cơ cấu bên trong được lập ra để giúp Quốc Hội thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình. Tổ chức của Quốc Hội do Hiến pháp và luật tổ chức Quốc Hội quy định.

Tổ chức Quốc hội là một trong những yếu tố bảo đảm hiệu quả hoạt động của Quốc Hội. Việc xây dựng tổ chức của Quốc hội theo Hiến pháp 1992 được đặt ra với yêu cầu bảo đảm hoạt động của Quốc Hội, nhưng không làm thay đổi Quốc hội. Theo tinh thần đó, tổ chức của Quốc Hội đã được quy định gồm có: Ủy ban thường vụ Quốc Hội, Hội đồng và các Ủy ban của Quốc Hội.

##### 1. Ủy ban Thường vụ Quốc Hội

Trước đây, trong tổ chức của Quốc Hội cũng đã có Ủy ban thường vụ Quốc Hội. Nhưng theo quy định của Hiến pháp 1980, Ủy ban Thường vụ Quốc Hội đã được thay thế bằng Hội đồng Nhà nước. Hội đồng Nhà nước theo quy định của Hiến pháp 1980, là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc Hội, đồng thời là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Để phân biệt rõ ràng chức năng Nguyên thủ quốc gia và chức năng thường trực Quốc Hội, Hiến pháp 1992 đã quy định tách Hội đồng Nhà nước thành hai chế định: Chủ tịch nước và Ủy ban thường vụ Quốc Hội. Chủ tịch nước đảm nhiệm chức năng Nguyên thủ quốc gia. Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc Hội.

<sup>1</sup> Lê Đình Chân. Luật hiến pháp và các định chế chính trị. Cuốn I. Sài gòn, 1974, tr. 300-301.

Thành phần của Ủy ban thường vụ Quốc Hội gồm có: Chủ tịch Quốc Hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên. Chủ tịch Quốc Hội làm Chủ tịch Ủy ban thường vụ Quốc Hội và các Phó chủ tịch Quốc Hội làm các Phó Chủ tịch Ủy ban thường vụ Quốc Hội (Điều 5, Luật tổ chức Quốc Hội).

Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc Hội được quy định trong Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc Hội.

Những nhiệm vụ, quyền hạn này có thể được phân tích thành 3 lĩnh vực sau đây:

*Thứ nhất*, những nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng thường trực tổ chức cho Quốc hội hoạt động. Ủy ban thường vụ Quốc Hội công bố và chủ trì việc bầu Đại biểu Quốc Hội, tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc Hội, chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc Hội; Hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của Đại biểu Quốc Hội, thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc Hội.

*Thứ hai*, những nhiệm vụ, quyền hạn thay Quốc Hội giải quyết các nhiệm vụ của Quốc Hội giữa hai kỳ họp: Quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và báo cáo Quốc Hội xem xét và quyết định tại kỳ họp gần nhất; Xem xét việc trả lời chất vấn và thực hiện các kiến nghị của Hội đồng, các Ủy ban, và các đại biểu Quốc Hội.

*Thứ ba*, những nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội với tư cách là một cơ quan Nhà nước độc lập: Ban hành các văn bản pháp luật về những vấn đề được Quốc Hội giao (nhưng pháp lệnh phải nằm trong chương trình lập pháp của Quốc Hội); Thực hiện quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc Hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc Hội, giám sát hoạt động của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc huỷ bỏ các văn bản đó; Huỷ bỏ các văn bản của Chính Phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc Hội; Giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân, bãi bỏ các Nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân; Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; Ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương; Tổ chức trưng cầu dân ý theo quyết định của Quốc Hội.

Trong tổ chức thực hiện của Ủy ban thường vụ Quốc Hội, Chủ tịch Quốc Hội giữ một vai trò vô cùng quan trọng. Là người đứng đầu Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Quốc Hội phải chủ trì điều hành hoạt động của Ủy ban thường vụ, lãnh đạo công tác Ủy ban thường vụ, chỉ đạo việc chuẩn bị, triệu tập, và chủ tọa các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc Hội.

Khác với thiết chế của Ủy ban thường vụ trước đây của Hiến pháp 1959, người đứng đầu Ủy ban thường vụ Quốc Hội còn là Chủ tịch Quốc Hội, nên Chủ tịch Quốc Hội có vị trí đặc biệt trong tổ chức hoạt động của Quốc Hội. Chủ tịch Quốc Hội chủ tọa các phiên họp của Quốc Hội, đảm bảo thi hành quy chế đại biểu Quốc Hội, nội quy kỳ họp Quốc Hội, ký chứng thực luật, nghị quyết của Quốc Hội.

Chủ tịch Quốc Hội triệu tập và chủ tọa hội nghị liên tịch giữa Chủ tịch Hội đồng dân tộc, các Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc Hội để bàn chương trình hoạt động của Quốc Hội, của Hội đồng và các Ủy ban của Quốc Hội khi xét thấy cần thiết.

Chủ tịch Quốc Hội giữ mối quan hệ với các đại biểu Quốc hội, theo dõi thực hiện các quy định của pháp luật về việc bảo đảm điều kiện để đại biểu hoạt động, cung cấp thông tin để đại biểu nắm chương trình hoạt động và tình hình hoạt động của Quốc Hội, theo dõi và đôn đốc các đại biểu báo cáo tình hình hoạt động của mình.

Chủ tịch Quốc Hội chỉ đạo việc thực hiện công tác đối ngoại của Quốc Hội, thay mặt Quốc Hội trong quan hệ đối ngoại, lãnh đạo hoạt động của đoàn Quốc hội Việt nam trong liên minh Quốc Hội của toàn thế giới. Chủ tịch Quốc Hội chỉ đạo và tổ chức thực hiện ngân sách của Quốc hội, ngân sách của Quốc Hội là một khoản độc lập trong ngân sách Nhà nước do Quốc Hội thảo luận và quyết định.

Giúp việc cho Chủ tịch Quốc Hội là các Phó chủ tịch Quốc Hội, được phân công đảm nhiệm các phần việc của Ủy ban thường vụ Quốc Hội. Ủy ban thường vụ Quốc Hội làm việc theo chế độ hội nghị. Mỗi tháng họp ít nhất một lần. Pháp lệnh và nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc Hội phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành.

Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Ủy ban thường vụ Quốc Hội được ban hành hai loại văn bản: Pháp lệnh và Nghị quyết.

Về nguyên tắc, Pháp lệnh là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý sau luật được Ủy ban thường vụ Quốc Hội dùng để đặt ra các quy luật pháp luật, điều chỉnh những mối quan hệ xã hội quan trọng tương đối ổn định nhưng chưa có luật điều chỉnh, hoặc luật chưa điều chỉnh một cách đầy đủ. Việc ban hành pháp lệnh là một chức năng quan trọng của Ủy ban thường vụ Quốc Hội, thực chất là thay luật trong khi không có luật, hoặc luật điều chỉnh không đầy đủ. Đây cũng là chức năng của Hội đồng Nhà nước - Hiến pháp 1980. Nhưng pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội hiện nay khác với pháp lệnh của Hội đồng Nhà nước trước đây ở chỗ: Ủy ban Thường vụ Quốc Hội hiện nay chỉ được phép làm pháp lệnh trong phạm vi chương trình cho phép của Quốc Hội; Và có thể bị Chủ Tịch nước phủ quyết. Chính những đặc điểm này nhằm hạn chế chức năng làm pháp lệnh của ủy ban thường vụ Quốc Hội, để tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc Hội. Quốc hội không ý thế vào việc ban hành pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc Hội mà không vươn tới đảm đương tốt chức năng của mình.

Thực chất pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc Hội là một loại lập pháp ủy quyền<sup>(1)</sup>. Dựa trên thực tế hoạt động xây dựng pháp luật của nhiều nước, lập pháp ủy quyền thuộc thẩm quyền của hành pháp, có ý kiến cho rằng pháp lệnh là hoạt động xâm phạm đến quyền lập quy của Chính phủ, hành pháp<sup>(2)</sup>.

Một nhiệm vụ rất gắn liền với chức năng lập pháp của Quốc Hội là việc giải thích Hiến pháp và luật của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội, nhưng rất ít được sử dụng. Hình thức văn bản dùng để giải thích không được Hiến pháp quy định. Nhưng, thực tế Ủy ban thường vụ Quốc Hội thường để giải thích bằng chính việc ban hành Pháp lệnh.

Về công tác ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội, Báo cáo nhiệm kỳ 1992 - 1997, nhận định "Đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Ủy ban thường vụ Quốc Hội. Trong điều kiện Quốc Hội và đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, mỗi năm chỉ họp có hai kỳ thì việc Ủy ban thường vụ Quốc Hội tiếp tục ban hành các pháp lệnh để điều chỉnh các vấn đề có tính cấp bách thuộc các lĩnh vực kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh, đối ngoại được Quốc Hội giao là cần thiết. Trong gần 5 năm qua, Ủy

<sup>(1)</sup> Xem Đoàn Trọng Truyền. Báo cáo tổng kết đề tài KX 05-08, Kỳ yếu Hội thảo: Phương thức tổ chức hoạt động quản lý bộ máy Nhà nước. NXB Khoa học xã hội 1993.

<sup>(2)</sup> Xem Đoàn Trọng Tuyên Sđd

ban thường vụ Quốc Hội đã thông qua 43 pháp lệnh và 20 nghị quyết có "nội dung pháp luật".<sup>(3)</sup>

Loại văn bản thứ hai Ủy ban thường vụ Quốc hội là Nghị quyết được sử dụng chủ yếu dưới dạng văn bản áp dụng pháp luật để giải quyết các công việc cụ thể như: Hủy bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát nhân dân tối cao, của Hội đồng nhân dân cấp Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc Hội; Phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ.

*Ủy ban thường vụ Quốc Hội của Nhà nước Việt Nam là một cơ quan đặc biệt, không là một loại cơ quan phổ biến ở nhiều nước khác. Việc tồn tại Ủy ban thường vụ Quốc Hội chẳng qua là do Quốc hội nước ta không hoạt động thường xuyên như nhiều Quốc hội khác, nên buộc phải thành lập ra một cơ quan mang tính chất thường trực cho Quốc Hội, có quyền giải quyết những nhiệm vụ quyền hạn Quốc Hội, kể cả về pháp lệnh.*

Về mặt nguyên tắc khi Ủy ban thường vụ Quốc Hội giải quyết những vấn đề này đều phải trực tiếp hoặc gián tiếp có sự phê chuẩn của Quốc Hội. Bên cạnh những nhiệm vụ này, Ủy ban thường vụ Quốc Hội có nhiệm vụ riêng liên quan việc bảo đảm các điều kiện hoạt động của Quốc Hội, gắn liền với vai trò Chủ tịch Quốc Hội, và không cần phải có sự phê chuẩn đồng ý của Quốc hội. Ví dụ, như chủ tọa các phiên họp của Quốc Hội, lãnh đạo việc chuẩn bị, và chủ trì các kỳ họp của Quốc Hội, điều hoà phối hợp hoạt động giữa các ủy ban và Hội đồng của Quốc Hội và giữ mối liên hệ với các Đại biểu Quốc Hội. Một khi Quốc Hội có đầy đủ điều kiện và khả năng thực hiện nhiệm vụ của mình, thì vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc Hội sẽ teo đi, chỉ còn lại một chức năng điều khiển các phiên họp của Quốc Hội của Chủ tịch Quốc Hội là đủ.

Nhận xét về Ủy ban thường vụ Quốc Hội, Giáo sư Đoàn Trọng Tuyển viết:

*"Cơ quan quyền lực Nhà nước tối cao (Quốc Hội) lại ủy cái quyền tối cao ấy cho một cơ quan cho mình bầu ra là Ủy ban thường vụ Quốc Hội, trong khi Quốc Hội không họp. Cơ quan này có ba quyền lớn thuộc quyền lực tối cao. Đó là: Quyền lập pháp ra pháp lệnh (vì pháp lệnh thuộc quyền lực tối cao). Quyền nhân sự đối với Chính phủ (Phó Thủ tướng, Bộ trưởng) và quyền giám sát giống như Quốc Hội. Thực chất Ủy ban thường vụ Quốc Hội của Hiến pháp 1992 là Hội đồng Nhà nước của Hiến pháp 1980, trừ một số nhiệm vụ giao cho Chủ tịch nước"<sup>(1)</sup>*

## **2. Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc Hội**

Hoạt động của Quốc Hội, như phần trên đã phân tích, đòi hỏi Quốc Hội phải quyết định nhiều vấn đề trong nhiều lĩnh vực đời sống xã hội khác nhau. Để quyết định của Quốc Hội có hiệu lực trên thực tế, công việc chuẩn bị, xem xét, nghiên cứu và khởi thảo trước các dự án có ý nghĩa rất quan trọng. Đồng thời có những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc Hội nếu được giải quyết bằng cách tập trung tất cả những đại biểu Quốc Hội, nhiều khi không những không có hiệu quả, mà còn tốn kém. Do đó, Quốc Hội thành lập các bộ phận chuyên sâu bao gồm các đại biểu có những chuyên môn nghiệp vụ để nghiên cứu trước các dự án. Đó là các Ủy ban Thường trực của Quốc Hội.

<sup>(3)</sup> Xem Đoàn Trọng Tuyển Sđd Tr 31

<sup>(1)</sup> Xem Đoàn Trọng Tuyển. Sđd. tr 31

Điều 95 Hiến pháp 1992 quy định: "Quốc Hội bầu ra các ủy ban của Quốc Hội, các ủy ban của Quốc Hội nghiên cứu thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác, những báo cáo được Quốc Hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc Hội giao, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc Hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, thực hiện quyền giám sát trong phạm vi quyền hạn do luật định, kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban".

Theo Luật tổ chức Quốc Hội, Quốc Hội được thành lập bảy Ủy ban thường trực:

- Ủy ban pháp luật;
- Ủy ban kinh tế và ngân sách;
- Ủy ban quốc phòng và an ninh;
- Ủy ban giáo dục, thanh niên, thiếu niên, và nhi đồng;
- Ủy ban các vấn đề xã hội;
- Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường;
- Và Ủy ban đối ngoại.

Thành phần của các Ủy ban gồm có: Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm, và các ủy viên do Quốc hội bầu ra tại kỳ họp thứ nhất mỗi khóa Quốc Hội, theo danh sách đề cử chức vụ từng người của Chủ tịch Quốc Hội. Chủ nhiệm và các Phó Chủ nhiệm họp thành thường trực Ủy ban. Để các Ủy ban có điều kiện hoạt động, Luật tổ chức Quốc Hội cho phép một số Chủ nhiệm, và Phó Chủ nhiệm và Ủy viên Ủy ban hoạt động chuyên trách.

Khi xét thấy cần thiết, Quốc Hội thành lập ra Ủy ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra một dự án điều tra về một vấn đề nhất định.

#### **- Ủy ban pháp luật có những nhiệm vụ :**

1. Thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh về tổ chức bộ máy Nhà nước, về hình sự, dân sự, hành chính, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và các dự án khác do Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc Hội giao; Tham gia thẩm tra các dự án do Hội đồng Dân tộc, hoặc Ủy ban khác của Quốc Hội yêu cầu thẩm tra, nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Thẩm tra đề án thành lập, bãi bỏ các bộ và cơ quan ngang bộ, nhập; thành lập mới, điều chỉnh địa giới Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương.

2. Giám sát việc thực hiện luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội thuộc các lĩnh vực tổ chức bộ máy Nhà nước về hình sự, dân sự hành chính; Giám sát việc ban hành nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, các văn bản của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Hướng dẫn việc áp dụng pháp luật trong hoạt động kiểm sát, xét xử; Giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

#### **- Ủy ban Kinh tế và Ngân sách có nhiệm vụ:**

1. Thẩm tra dự án luật, kiến nghị luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác thuộc các lĩnh vực quản lý kinh tế, hoạt động kinh doanh ngân sách và tài chính tiền tệ; Thẩm tra dự án, kế hoạch kinh tế văn hóa - xã hội, dự toán ngân sách Nhà nước, phân bổ ngân sách Nhà nước và quyết toán ngân sách Nhà nước, các báo cáo của Chính phủ về việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách Nhà nước và quyết toán ngân sách Nhà nước;



2. Giám sát thực hiện luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực quản lý kinh tế hoạt động kinh doanh, ngân sách, tài chính và tiền tệ, giám sát hoạt động của Chính phủ trong việc thực hiện kế hoạch Nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước.

**- Ủy ban Quốc phòng và An ninh có nhiệm vụ:**

1. Thẩm tra các dự án luật, kiến nghị luật, dự án pháp luật và các dự án khác thuộc lĩnh vực quốc phòng và an ninh;

2. Giám sát việc thực hiện luật, pháp lệnh nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực quốc phòng an ninh; Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh và việc thực hiện ngân sách trong lĩnh vực này.

**- Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng có những nhiệm vụ:**

1. Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực văn hóa, giáo dục, thông tin, thể thao và thanh niên, thiếu niên, nhi đồng và các dự án khác do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giao;

2. Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực văn hóa, giáo dục, thông tin, thể thao và thanh niên, thiếu niên, nhi đồng; giám sát hoạt động của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong việc thực hiện chính sách về văn hóa, giáo dục, thông tin, thể thao trong các kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; giám sát việc thực hiện chính sách đối với thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;

3. Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách;

4. Kiến nghị các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan và các vấn đề về phát triển văn hóa, giáo dục, thông tin, thể thao của đất nước, chính sách đối với thanh niên, thiếu niên và nhi đồng.

**- Ủy ban về các vấn đề xã hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:**

1. Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực lao động, y tế, xã hội, tôn giáo và các dự án khác do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giao;

2. Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực các vấn đề xã hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong việc thực hiện chính sách về các vấn đề xã hội trong các kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;

3. Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách;

4. Kiến nghị các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan và các chính sách, biện pháp để giải quyết các vấn đề xã hội.

**- Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường có những nhiệm vụ và quyền hạn:**

1. Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường sinh thái và các dự án khác do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giao;
2. Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường sinh thái; giám sát hoạt động của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong việc thực hiện chính sách phát triển khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường sinh thái trong các kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;
3. Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách;
4. Kiến nghị các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan và các vấn đề về chính sách đầu tư phát triển khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường sinh thái.

**- Ủy ban Đối ngoại có nhiệm vụ:**

1. Thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và các dự án thuộc lĩnh vực hoạt động đối ngoại của Nhà nước, công pháp và tư pháp quốc tế, báo cáo của Chính phủ về công tác đối ngoại trình Quốc hội;
  2. Giám sát việc thực hiện luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc Hội, Ủy ban thường vụ Quốc Hội thuộc lĩnh vực đối ngoại; Giám sát hoạt động của Chính phủ trong việc thực hiện chính sách đối ngoại của các ngành và địa phương.
- Thực hiện và giúp Quốc Hội thực hiện quan hệ đối ngoại với Quốc Hội các nước và liên minh Quốc Hội thế giới; Kiến nghị với Quốc Hội những vấn đề thuộc chính sách đối ngoại của Nhà nước, về quan hệ với Quốc Hội các nước, với liên minh Quốc Hội Thế giới và các tổ chức Quốc tế.

Trên lãnh thổ Việt nam từ ngàn xưa đã hình thành một Nhà nước nhiều dân tộc. Một trong những nhiệm vụ to lớn của cơ quan quyền lực Nhà nước tối cao trong hoạt động của mình phải tính đến quyền lợi của các dân tộc. Để có cơ sở giải quyết vấn đề quan trọng này, ngay từ khi bầu cử, phải có đại diện của các dân tộc, nhất là những dân tộc thiểu số. Chính tính chất đại diện này, như trên đã phân tích là điều kiện nói lên quyền lực tối cao của Quốc Hội trong hệ thống các cơ quan Nhà nước. Tính đại diện này không dừng lại ở mức độ thành lập, mà ngay cả trong hoạt động cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất cũng phải tính đến quyền lợi của các dân tộc.

Để giải quyết vấn đề này, theo quy định của Hiến pháp 1980, Quốc hội thành lập Hội đồng Dân tộc. Qua hơn 10 năm thực hiện Hiến pháp 1980, Hội đồng Dân tộc đã phát huy vai trò quan trọng của mình là cơ quan của Quốc Hội, nghiên cứu và kiến nghị với Quốc Hội nhiều vấn đề quan trọng về dân tộc. Hội đồng Dân tộc những năm nói trên đã có sự tham gia đông đảo các đại biểu đại diện cho ý chí và nguyện vọng của đồng bào các dân tộc trong cả nước.

Kế thừa và tiếp tục khẳng định vị trí quan trọng Hội đồng Dân tộc của Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 quy định:

**Hội đồng dân tộc có những nhiệm vụ và quyền hạn:**

1. Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh và dự án khác liên quan đến vấn đề dân tộc;
2. Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực dân tộc; giám sát hoạt động của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong việc thực hiện chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng có đồng bào dân tộc thiểu số;
3. Tham gia ý kiến về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội có liên quan đến vấn đề dân tộc và giám sát việc thực hiện các văn bản đó;
4. Kiến nghị với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội các vấn đề về chính sách dân tộc của Nhà nước; các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan; kiến nghị với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và các cơ quan khác của Nhà nước ở trung ương và địa phương về những vấn đề có liên quan đến dân tộc thiểu số.

Nói chung, về mặt nguyên tắc nhiệm vụ của Hội đồng cũng tương tự như nhiệm vụ của các Ủy ban thường trực của Quốc Hội. Xét cho cùng thì Hội đồng Dân tộc cũng là một thứ Ủy ban của Quốc Hội. Nhưng, lĩnh vực hoạt động ở đây là lĩnh vực các vấn đề về dân tộc, nên có tầm quan trọng hơn cả. Để thấy rõ tính quan trọng đó, cơ quan nào giúp việc cho Quốc Hội về lĩnh vực này được gọi là Hội đồng chứ không gọi đơn giản là ủy ban. Việc thành lập, cũng như nhiệm vụ của Hội đồng Dân tộc là vấn đề do Hiến pháp quy định (Hiến định). Trong khi đó việc thành lập Ủy ban này, hay Ủy ban khác và cũng như nhiệm vụ của từng Ủy ban do Luật tổ chức Quốc Hội quy định. Điều này có nghĩa việc thay đổi tên gọi, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Dân tộc chỉ có thể được tiến hành trên cơ sở sửa đổi những quy định của Hiến pháp, công việc sửa đổi những quy định về các Ủy ban thường trực chỉ cần Quốc Hội thông qua bằng một đạo luật là đủ.

Hiến pháp năm 1992 còn có quy định mới so với Hiến pháp năm 1980 về mối quan hệ giữa Hội đồng dân tộc với Chính phủ và Ủy ban Thường vụ Quốc Hội. Trước khi ban hành các quyết định về chính sách dân tộc, Chính phủ phải tham khảo ý kiến của Hội đồng Dân tộc; Chủ tịch Hội đồng Dân tộc được tham dự các phiên họp của Chính phủ bàn việc thực hiện các chính sách dân tộc.

Như vậy, Hội đồng Dân tộc không những chỉ hoạt động trong phạm vi thẩm quyền của Quốc hội như các Ủy ban thường trực của Quốc Hội khác, mà còn được tham gia vào các hoạt động của Chính phủ, khi Chính phủ quyết định các vấn đề liên quan đến chính sách dân tộc.

Qua hoạt động của các Quốc Hội khoá VII, khoá VIII và khoá IX, chúng ta thấy hoạt động của Quốc Hội bao giờ cũng gắn liền với hoạt động của Hội đồng và các Ủy ban. Cho nên việc nâng cao vị trí của Quốc Hội cũng đồng thời là việc nâng cao vị trí của Hội đồng và của các Ủy ban.

### **3. Đại biểu Quốc Hội**

Khác với các Nghị sỹ Quốc Hội các nước tư sản, các Đại biểu Quốc Hội nước ta phải gắn liền với cử tri và đơn vị bầu cử đã bầu ra họ. Để giúp đỡ các đại biểu hoàn thành nhiệm vụ lớn lao của mình, theo quy định của Hiến pháp, trong cơ cấu Quốc Hội còn có

các đoàn đại biểu. Các đại biểu Quốc Hội được bầu ở các đơn vị bầu cử trong Tỉnh hoặc Thành phố trực thuộc Trung ương họp thành đoàn đại biểu Quốc Hội.

*Đoàn đại biểu Quốc Hội được lập ra để tổ chức hoạt động của đại biểu Quốc Hội, tạo điều kiện để đại biểu Quốc Hội tiếp dân, tiếp xúc cử tri, báo cáo với cử tri và thu thập ý kiến nguyện vọng của cử tri.*

Đoàn đại biểu Quốc Hội không phải là một cấp quản lý đại biểu hay đơn vị sinh hoạt một cách đầy đủ của đại biểu. Mỗi đại biểu Quốc Hội do cử tri trực tiếp bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhà nước trước, cử tri đơn vị bầu cử ra mình. Đoàn đại biểu Quốc Hội không hoạt động thay cho đại biểu mà chỉ tạo điều kiện để đại biểu hoạt động.

Trong thực tế hiện nay, khi trình độ đại biểu ở nước ta chưa đồng đều, phương tiện đi lại khó khăn, khả năng hoạt động của các đại biểu khác nhau thì đoàn đại biểu Quốc Hội còn đóng vai trò nhất định. Vì vậy theo quy định mới mỗi đoàn đại biểu Quốc Hội sẽ bố trí một hoặc hai đại biểu hoạt động chuyên trách để tổ chức và tạo điều kiện cho các đại biểu hoạt động. Nhưng những quy định cụ thể để đại biểu không dựa hẳn vào đoàn đại biểu. Ngược lại, cũng cần tránh tình trạng để các đoàn đại biểu quyết định các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc Hội.

### **Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn:**

Trong số các đại biểu Quốc hội, có những đại biểu hoạt động chuyên trách và có những đại biểu hoạt động không chuyên trách. Số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách có ít nhất là hai mươi lăm phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội.

- Đại biểu Quốc hội chịu trách nhiệm trước cử tri, đồng thời chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình.

Đại biểu Quốc hội phải gương mẫu trong việc chấp hành Hiến pháp, pháp luật, có cuộc sống lành mạnh và tôn trọng các quy tắc sinh hoạt công cộng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, góp phần phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến pháp luật, động viên nhân dân chấp hành pháp luật và tham gia quản lý nhà nước.

- Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tham gia các phiên họp toàn thể của Quốc hội, các cuộc họp của Tổ đại biểu Quốc hội, của Đoàn đại biểu Quốc hội; thảo luận và biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội là thành viên của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm tham gia các phiên họp, thảo luận, biểu quyết các vấn đề và tham gia các hoạt động khác thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội mà mình là thành viên.

Đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách được dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi đại biểu làm việc có trách nhiệm tạo điều kiện để đại biểu thực hiện nhiệm vụ.

- Đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, dự án pháp lệnh ra trước Ủy ban thường vụ Quốc hội theo trình tự và thủ tục do pháp luật quy định.

- Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện

trường Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Người bị chất vấn có trách nhiệm trả lời về những vấn đề mà đại biểu Quốc hội chất vấn.

Trong thời gian Quốc hội họp, đại biểu Quốc hội gửi chất vấn đến Chủ tịch Quốc hội. Người bị chất vấn có trách nhiệm trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp đó. Trong trường hợp cần 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 cho trả lời bằng văn bản.

Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, chất vấn được gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội để chuyển đến cơ quan hoặc người bị chất vấn và quyết định thời hạn trả lời chất vấn.

Nếu đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Chủ tịch Quốc hội đưa ra thảo luận trước Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Khi cần thiết, Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn.

- Đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị với Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

- Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội và cơ quan nhà nước hữu quan.

Mỗi năm ít nhất một lần đại biểu Quốc hội phải báo cáo trước cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình. Cử tri có thể trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận Tổ quốc yêu cầu đại biểu báo cáo công tác và có thể nhận xét đối với việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội.

- Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tiếp công dân. Khi nhận được kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người kiến nghị, khiếu nại, tố cáo biết; đôn đốc và theo dõi việc giải quyết. Người có thẩm quyền giải quyết phải thông báo cho đại biểu Quốc hội về kết quả giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo đó trong thời hạn theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo không thỏa đáng, đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan hữu quan cấp trên của cơ quan đó giải quyết.

- Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc của công dân, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi trái pháp luật đó. Trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thông báo cho đại biểu Quốc hội biết việc giải quyết. Quá thời hạn nói trên mà cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị không trả lời thì đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị với người đứng đầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên, đồng thời báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

- Khi thực hiện nhiệm vụ đại biểu, đại biểu Quốc hội có quyền liên hệ với các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân. Người đứng đầu cơ

quan, tổ chức, đơn vị đó trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm tiếp và đáp ứng những yêu cầu của đại biểu Quốc hội.

- Đại biểu Quốc hội có quyền tham dự kỳ họp Hội đồng nhân dân các cấp nơi mình được bầu, có quyền phát biểu ý kiến nhưng không biểu quyết.

Chủ tịch Hội đồng nhân dân các cấp thông báo cho đại biểu Quốc hội biết ngày họp Hội đồng nhân dân cấp mình, mời đại biểu tới dự và cung cấp tài liệu cần thiết.

- Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy mức độ phạm sai lầm mà bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm.

Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc đưa ra Quốc hội bãi nhiệm hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hoặc của cử tri nơi bầu ra đại biểu Quốc hội đó.

Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo thể thức do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định.

- Đại biểu Quốc hội có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc vì lý do khác. Việc chấp nhận đại biểu Quốc hội xin thôi làm nhiệm vụ do Quốc hội quyết định; trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội thì do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

- Trong thời gian làm nhiệm vụ đại biểu được hưởng quyền miễn trừ<sup>1</sup>:

Không có sự đồng ý của Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì không được bắt giam, truy tố đại biểu Quốc hội và không được khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội. Việc đề nghị bắt giam, truy tố, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội thuộc thẩm quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Nếu vì phạm tội quả tang mà đại biểu Quốc hội bị tạm giữ, thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xét và quyết định.

Trong trường hợp đại biểu Quốc hội bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội đó.

Đại biểu Quốc hội bị Tòa án kết án thì đương nhiên mất quyền đại biểu Quốc hội, kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật.

Đại biểu Quốc hội không thể bị cơ quan, đơn vị nơi đại biểu làm việc cách chức, buộc thôi việc, nếu không được Ủy ban thường vụ Quốc hội đồng ý.

- Đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được bố trí nơi làm việc và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động đại biểu của mình.

Khi đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách thôi làm nhiệm vụ đại biểu thì cơ quan, tổ chức có thẩm quyền có trách nhiệm bố trí công tác cho đại biểu Quốc hội.

---

<sup>1</sup> Quyền miễn trừ của đại biểu Quốc hội được hình thành từ quyền miễn trừ của nghị sỹ tư sản. Nhưng ngày nay quyền này cũng không còn ý nghĩa nữa. Thành viên Quốc hội, cũng như bất kỳ ai khác có thể bị bắt giữ khi vi phạm pháp luật. Xem Abuot America The Constitution of

Thời gian đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được tính vào thời gian công tác liên tục.

Lương, các chế độ khác của đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách và các khoản phụ cấp của đại biểu Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định.

## V. KỲ HỌP QUỐC HỘI

Địa vị pháp lý của Quốc Hội không những chỉ được nói lên từ cách thức thành lập, từ thẩm quyền, từ cơ cấu, mà còn được khắc họa lên từ những hoạt động. Xuất phát từ đặc điểm các đại biểu Quốc Hội, những thành viên Quốc Hội được bầu từ các đơn vị (hạt) bầu cử có địa vị pháp lý như nhau, cho nên các đại biểu Quốc Hội có nhiệm vụ, quyền hạn như nhau.

Vì vậy, những vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc Hội phải có các đại biểu tham gia quyết định, phải bàn bạc, và quyết định theo đa số. Vì lẽ đó nhiều người còn gọi Quốc hội là cơ quan "nghị hợp".

Kỳ họp Quốc Hội là hình thức hoạt động chủ yếu của Quốc Hội, nơi biểu hiện trực tiếp và tập trung nhất quyền lực Nhà nước của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, trí tuệ của tập thể đại biểu Quốc Hội và quyền giám sát của Quốc Hội đối với hoạt động của các cơ quan Nhà nước.

Quốc Hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ, một kỳ vào giữa năm và một kỳ vào cuối năm. Ngoài các kỳ họp thường lệ, Ủy ban thường vụ Quốc Hội, có thể triệu tập Quốc Hội họp bất thường theo quyết định của mình, theo yêu cầu của Chính phủ hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc Hội.

So với hình thức tổ chức hoạt động khác của Quốc Hội thì kỳ họp là hình thức hoạt động có ưu thế hơn cả. Chỉ có kỳ họp, Quốc Hội mới thông qua được những quyết định chính thức của mình - Các văn bản pháp luật, kể cả Hiến pháp đến các nghị quyết khác. Nhiều mâu thuẫn phát sinh giữa các cơ quan Nhà nước, về mặt Nhà nước theo tinh thần của Hiến pháp không thể giải quyết được một cách chính thức ở đâu ngoài kỳ họp của Quốc Hội. Các hình thức hoạt động khác như hoạt động của Hội đồng, của các Ủy ban - chỉ là hình thức trợ giúp, để trên kì họp Quốc Hội thực hiện một cách chính xác nhiệm vụ quyền hạn của Quốc Hội. Dưới góc độ tính toàn quyền, tập trung quyền lực vào trong tay Quốc Hội, thì nhiệm vụ quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội thì cũng mang tính giúp việc cho Quốc Hội.

*Chính trên kỳ họp, quyền lực của Quốc Hội được thể hiện một cách đầy đủ nhất, mọi vấn đề quan trọng nhất của đất nước thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc Hội được Hiến pháp quy định tại điều 84, chỉ được Quốc Hội thảo luận và chính thức quyết định tại kỳ họp của Quốc Hội.*

Để bảo đảm cho kỳ họp có hiệu quả thực sự, mọi kỳ họp phải tiến hành theo một trình tự bắt buộc. Trình tự tiến hành các kỳ họp của Quốc Hội được quy định một số điểm chính các điều khoản của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc Hội. Những quy định này được chi tiết hoá trong Nội quy kỳ họp Quốc Hội. Tiến trình kỳ họp thường được chia làm ba giai đoạn: Chuẩn bị kỳ họp, thảo luận, và thông qua các dự án. Ngoài trình tự trên, Nội quy kỳ họp có quy định cách thức tiến hành kỳ họp thứ nhất, trình tự tiến hành chất vấn, trả lời chất vấn và trình tự lập pháp.

### 1. Việc chuẩn bị và triệu tập kỳ họp

Để đảm bảo chất lượng kỳ họp, việc chuẩn bị đóng vai trò rất to lớn. Việc chuẩn bị kỳ họp bao gồm nhiều hoạt động khác nhau, do nhiều cơ quan đảm nhiệm như xây dựng các dự án trình Quốc Hội, điều tra, nghiên cứu, thu thập tình hình thực tế và ý kiến của nhân dân về các vấn đề liên quan đến kỳ họp. Việc chuẩn bị kỳ họp thu hút sự tham gia của đông đảo các cơ quan Nhà nước, của Hội đồng và các ủy ban của Quốc Hội, của bản thân mỗi đại biểu Quốc Hội.

Trước khi triệu tập kỳ họp, Ủy ban Thường vụ Quốc Hội dự kiến chương trình làm việc của kỳ họp; xem xét việc chuẩn bị các dự án và rà soát lại các khâu chuẩn bị.

Dự kiến chương trình kỳ họp phải được gửi đến các đại biểu chậm nhất là một tháng trước khi Quốc Hội họp để các đại biểu nghiên cứu và góp ý kiến.

Việc triệu tập kỳ họp thường lệ của Quốc Hội phải được quyết định và thông báo chậm nhất là hai mươi ngày (đối với các kỳ họp bất thường là năm ngày) trước khi Quốc Hội họp. Chậm nhất là mười lăm ngày trước khi Quốc Hội họp, dự kiến chương trình kỳ họp thường lệ được thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng. Chương trình làm việc của Quốc Hội do Quốc hội quyết định.

## **2. Trình tự xem xét và thông qua dự án**

Tại kỳ họp Quốc hội thông qua các dự án kế hoạch Nhà nước, các báo cáo, dự án luật và dự án khác. Các dự án thường được xem xét theo trình tự sau:

### *a- Trình bày dự án trước Quốc Hội*

Để Quốc hội xem xét và quyết định cơ quan hoặc người trình dự án phải trình bày trước Quốc Hội. Khi trình bày cần làm rõ yêu cầu xây dựng dự án, nội dung cơ bản của dự án, các bước chuẩn bị đã tiến hành, tài liệu tham khảo, việc chính lý dự thảo và toàn văn dự thảo. Đối với dự án luật thì do cơ quan hoặc người trình dự án quy định tại Điều 87 của Hiến pháp trình bày. Đối với dự án kế hoạch Nhà nước và ngân sách Nhà nước thì thường là do Chính phủ trình bày.

### *b- Thuyết trình việc thẩm tra dự án*

Sau khi nghe cơ quan hoặc người trình dự án trình bày, Quốc Hội nghe thuyết trình viên của Hội đồng hoặc ủy ban của Quốc Hội được giao thẩm tra dự án, báo cáo ý kiến của Hội đồng hoặc ủy ban về dự án đó. Nếu là kỳ họp thứ nhất của Quốc Hội khoá mới thì thuyết trình viên do Chủ tịch Quốc Hội khoá trước chỉ định.

Thuyết trình viên phải nêu lên những mặt được và những tồn tại của dự án, đồng thời phát biểu ý kiến về việc có thể chấp nhận dự án được hay không. Nếu cần khắc phục thì khắc phục những điều nào trong dự án.

### *c. Thảo luận dự án*

Các dự án được Quốc hội xem xét và thảo luận ở tổ hoặc tập trung tại hội trường. Càng ngày, hình thức thảo luận tập trung tại hội trường càng được sử dụng, thảo luận hội trường trở thành sinh hoạt sôi nổi và tập trung của Quốc Hội. Đây là nơi va chạm của các quan điểm giữa quyền lợi cục bộ và toàn cục. Kết quả cuối cùng phương án được lựa chọn là phương án tối ưu hợp với đa số. Thảo luận ở tổ hay ở hội trường được quyết định phụ thuộc vào mức độ phức tạp của vấn đề. Điều quan trọng nhất là phải làm sao tạo điều kiện để các đại biểu phát biểu hết và thể hiện đúng ý kiến của mình, tâm tư, nguyện vọng của nhân dân mà đại biểu là người đại diện.

### *d. Biểu quyết thông qua dự án*



Biểu quyết là hình thức thể hiện quan điểm của đại biểu Quốc Hội về một vấn đề, một dự án. Biểu quyết cũng là cách thức chấm dứt việc thảo luận.

Các dự án có thể được Quốc Hội thông qua bằng cách biểu quyết từng vấn đề; Biểu quyết những vấn đề được đưa ra thảo luận, sau đó biểu quyết toàn bộ hoặc biểu quyết toàn bộ một lần. Vấn đề cần biểu quyết do Quốc hội quy định.

Các kỳ họp Quốc Hội kết thúc bằng việc Quốc Hội thông qua các quyết định của mình dưới dạng luật và nghị quyết.

Luật, nghị quyết của Quốc Hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc Hội biểu quyết tán thành, trừ các trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc Hội, việc rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kỳ Quốc Hội thì phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc Hội biểu quyết tán thành. Luật và nghị quyết của Quốc Hội phải có chữ ký của Chủ tịch Quốc Hội, và phải được công bố chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày được thông qua.

Luật là một loại văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan quyền lực Nhà nước tối cao ban hành, có hiệu lực pháp lý sau Hiến pháp, nhằm mục đích cụ thể hoá Hiến pháp, dựa trên cơ sở của Hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội có tính chất ổn định liên quan đến quyền lợi của mọi công dân, đến cộng đồng quốc gia, đến nhiều tầng lớp dân cư, trong nhiều lĩnh vực của đời sống Nhà nước và xã hội.

Nghị quyết là văn bản được Quốc Hội ban hành có hiệu lực pháp lý dưới luật và Hiến pháp nhằm giải quyết các vấn đề quan trọng thuộc chính sách quốc gia và những vấn đề thường mang tính nhất thời, áp dụng cho trường hợp cụ thể không mang tính quy phạm. Ví dụ, các nghị quyết chia tỉnh, thành lập bộ...

Các kỳ họp của Quốc hội thường có ý nghĩa rất quan trọng đối với đời sống xã hội của quốc gia. Các kỳ họp Quốc hội xem xét và giải quyết nhiều vấn đề khác nhau. Trong đó kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc Hội có ý nghĩa quan trọng gọi là kỳ họp đặc biệt, bắt đầu cho một khoá họp của Quốc hội.

Bắt đầu từ kỳ họp này các cơ cấu tổ chức và người đứng đầu các cơ quan Nhà nước Trung ương được cơ cấu lại. Người ta thường gọi kỳ họp này là kỳ họp tổ chức. Kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc Hội do Chủ tịch Ủy ban thường vụ Quốc Hội khoá trước khai mạc và chủ tọa cho đến khi Quốc hội bầu ra Chủ tịch Quốc hội khoá mới.

Trong phiên họp đầu tiên của mỗi khoá Quốc hội, Quốc Hội bầu ra Ủy ban thẩm tra tư cách đại biểu để tiến hành thẩm tra tư cách của các đại biểu Quốc hội.

Tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc hội, Quốc Hội tiến hành bầu cử các chức danh lãnh đạo cao cấp của Nhà nước. Bằng cách bỏ phiếu kín, Quốc Hội bầu Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc Hội, các phó Chủ tịch Quốc hội, các Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc Hội, Thủ tướng Chính phủ; Phê chuẩn việc bổ nhiệm các Phó Thủ tướng và các thành viên của Chính phủ, Chủ tịch, các Phó chủ tịch, Thư ký Hội đồng Dân tộc; Chủ nhiệm các Ủy ban Thường trực Quốc Hội, các uỷ viên Hội đồng Dân tộc, các thành viên khác của các uỷ ban của Quốc hội, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

### **3. Chất vấn và trả lời chất vấn**

Chất vấn là biện pháp thực hiện hữu hiệu quyền giám sát của Quốc Hội. Chất vấn thực sự phát huy tác dụng tại các kỳ họp Quốc Hội. Chất vấn bao giờ cũng là một nội dung chương trình của các kỳ họp Quốc Hội. Trong chương trình kỳ họp Quốc Hội dành một thời gian thích đáng cho chất vấn và trả lời chất vấn. Chất vấn là quyền của đại biểu Quốc Hội, của Hội đồng và các Ủy ban của Quốc Hội đòi hỏi một cơ quan, một nhà chức

trách nào đó phải trả lời, phải báo cáo với cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất về vấn đề có liên quan đến hoạt động của cơ quan hoặc người bị chất vấn.

Chất vấn cũng là một dạng câu hỏi nhưng chất vấn hoàn toàn khác câu hỏi bình thường. Nếu câu hỏi thường đặt ra chỉ nhằm mục đích để thu thập thông tin thì chất vấn được đặt ra nhằm để quy kết trách nhiệm. Khi chất vấn, vấn đề nêu lên đã được đại biểu điều tra, nghiên cứu kỹ và đã có chủ định về trách nhiệm của cơ quan hoặc người bị chất vấn. Khi chất vấn đã nêu lên, buộc cơ quan hoặc người bị chất vấn dẫn đến kết luận áp dụng hay không áp dụng các biện pháp trách nhiệm, kỷ luật nhà nước đối với cơ quan hoặc người bị chất vấn.

Thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn được quy định rõ trong Hiến pháp, luật và các văn bản khác.

Đại biểu Quốc Hội, Hội đồng và các Ủy ban của Quốc Hội có quyền chất vấn Chính phủ và các thành viên của Chính phủ. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Khi Quốc Hội họp, đại biểu Quốc hội gửi những chất vấn đến Chủ tịch Quốc Hội để Chủ tịch Quốc hội chuyển cho các cơ quan hoặc người bị chất vấn. Cơ quan hoặc người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc Hội tại kỳ họp đó của Quốc Hội. Trong trường hợp cần điều tra thì Quốc hội quyết định thời gian trả lời trước Ủy ban thường vụ Quốc Hội hoặc tại kỳ họp sau của Quốc Hội. Quốc Hội có thể bố trí thời gian để các đại biểu phát biểu ý kiến về việc trả lời chất vấn. Khi cần thiết, Quốc Hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc Hội ra nghị quyết về việc trả lời và trách nhiệm của những cơ quan hoặc người bị chất vấn.

#### **4. Trình tự lập pháp của Quốc Hội**

Như các phần trên đã nêu, lập pháp là một chức năng cơ bản của Quốc Hội. Không một cơ quan Nhà nước nào trong bộ máy Nhà nước ngoài Quốc Hội có quyền ban hành các quy phạm luật có hiệu lực pháp lý tối cao, buộc mọi cơ quan nhà nước, mọi tổ chức xã hội và mọi công dân sống trên lãnh thổ nước ta đều phải thi hành.

Để các văn bản luật thực sự thể hiện ý chí của Quốc hội, của nhân dân thông qua các đại biểu được nhân dân bầu ra, hoạt động lập pháp phải tuân theo những quy định nhất định. Những quy định này được gọi là trình tự lập pháp. Trình tự này được quy định trong Hiến pháp, trong Luật tổ chức Quốc Hội và trong Nội quy kỳ họp Quốc Hội.

Quy trình này được bắt đầu bằng sáng kiến pháp luật. Điều 87 Hiến pháp quy định: Chủ Tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc Hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc Hội.

Đại biểu Quốc Hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc Hội.

Quyền trình dự án luật được thực hiện dưới dạng trình dự án luật mới, dự án luật sửa đổi luật hiện hành.

Quy định trên khác với Hiến pháp 1980, đại biểu Quốc Hội không chỉ có quyền trình dự án luật mà còn có quyền trình những kiến nghị luật.

Thực tế cho thấy hơn 90% tổng số các dự án luật đều do Hội đồng Bộ trưởng trước đây và Chính phủ theo hiến pháp hiện hành trình. Tỷ lệ này cũng tương đương với Nghị viện của nhiều nước tư bản. Trong số 25 luật được Quốc Hội khoá VIII thông qua có tới

24 luật do Hội đồng Bộ trưởng trình dự án<sup>(1)</sup>. Để nâng cao chất lượng các văn bản luật và tăng cường tính chủ động trong công tác chuẩn bị các dự án luật của các cơ quan, các tổ chức xã hội và của các đại biểu Quốc Hội, Hiến pháp quy định Quốc Hội phải xây dựng chương trình lập pháp của mình và cho cả Ủy ban thường vụ Quốc Hội.

Để tạo cơ sở cho hoạt động lập pháp của Quốc Hội đi vào nền nếp, có kế hoạch, Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức Quốc Hội quy định nhiệm vụ của Quốc Hội là quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho cả khoá Quốc Hội và chương trình hàng năm theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc Hội.

Việc thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có ý nghĩa pháp lý và thực tiễn quan trọng vì nó giúp cho Quốc Hội chủ động xem xét, ban hành văn bản luật theo chương trình đã được quyết định, làm cho hoạt động lập pháp của Quốc hội thống nhất với chương trình lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc Hội cùng chương trình lập quy của Chính phủ.

Luật tổ chức Quốc Hội không quy định cụ thể nội dung của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Nhưng thực tế chuẩn bị và thực hiện các kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh trong thời gian qua, chương trình lập pháp thường nêu rõ:

Danh mục các văn bản luật, pháp lệnh ban hành mới hoặc sửa đổi; Cơ quan, cá nhân, tổ chức trách nhiệm soạn thảo và trình Quốc hội; Hội đồng Dân tộc và Ủy ban của Quốc Hội chịu trách nhiệm thẩm tra, làm báo cáo trình Quốc Hội, Ủy ban thường vụ Quốc Hội; Thời điểm ban hành văn bản...

Dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ phối hợp với Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao chuẩn bị phải được sự tham gia đóng góp ý kiến của các ngành liên quan. Ủy ban thường vụ Quốc Hội với tư cách là cơ quan trình Quốc Hội quyết định chương trình xây dựng luật, đánh giá tính khả thi và sự cần thiết ban hành các văn bản, đồng thời có kế hoạch ưu tiên điều kiện vật chất và tập trung trí tuệ cho việc soạn thảo những văn bản pháp luật, pháp lệnh có tính cấp bách đáp ứng yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội.

Sau khi xây dựng xong dự án luật, các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội phải chuyển dự án về Ủy ban pháp luật và các Ủy ban khác có liên quan xem xét, thẩm tra trước. Trên cơ sở thảo luận dự án Ủy ban pháp luật và các Ủy ban khác có liên quan chuẩn bị báo cáo thẩm tra dự án bằng tờ trình trước Quốc Hội.

Các kiến nghị về luật của đại biểu Quốc Hội phải được chuyển về Ủy ban pháp luật hoặc các Ủy ban khác có liên quan để các Ủy ban này nghiên cứu trước.

Chức năng chủ yếu của Quốc Hội là làm luật, do vậy các dự án luật không phải chỉ do Ủy ban pháp luật chịu trách nhiệm thẩm tra, mà các Ủy ban khác và Hội đồng dân tộc trong phạm vi, lĩnh vực được phân công cũng có trách nhiệm thẩm tra, đóng góp ý kiến. Lẽ đương nhiên, với tư cách là cơ quan chuyên giúp Quốc Hội về lĩnh vực lập pháp, các Ủy ban khác phải chịu trách nhiệm thẩm tra về mặt nội dung, còn kỹ thuật lập pháp do Ủy ban pháp luật đảm nhiệm

Sau khi xem xét, thảo luận dự án, Ủy ban pháp luật, các Ủy ban khác có liên quan làm báo cáo thẩm tra trình Quốc hội. Báo cáo này còn gọi là "Báo cáo thuyết trình" hay còn gọi là Báo cáo thẩm tra dự án. Nội dung phải nêu rõ quan điểm của mình về sự cần

---

<sup>(1)</sup> Báo cáo kiểm điểm hoạt động của Hội đồng bộ trưởng, nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII.

thiết của dự án, những vấn đề, những điều khoản cần phải có sự thảo luận kỹ của Quốc hội, và ý kiến của Ủy ban (Hội đồng) về những vấn đề đó.

Giai đoạn trình dự án luật được kết thúc bằng việc các chủ thể sáng kiến pháp luật đọc "tờ trình" dự án trước Quốc hội. Nội dung của "tờ trình" phải nêu rõ sự cần thiết của dự án luật, tổng quan những quy phạm pháp luật đã có từ trước đến nay về lĩnh vực mà dự án luật yêu cầu điều chỉnh. Những nội dung tư tưởng chính của dự án và quá trình chuẩn bị dự án.

Sau khi nghe báo cáo của cơ quan sáng quyền lập pháp, Quốc Hội nghe "Báo cáo thẩm tra" của Ủy ban pháp luật và của các Ủy ban thường trực Quốc Hội có liên quan.

Cách thức thảo luận có thể được Quốc Hội quyết định cho từng dự án. Quốc Hội có thể thảo luận từng chương từng điều của dự án hoặc có thể thảo luận từng vấn đề có mâu thuẫn.

Luật cũng như các nghị quyết khác của Quốc Hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc Hội biểu quyết tán thành, trừ trường hợp thông qua hoặc sửa đổi Hiến pháp.

Với tính chất quan trọng của dự án luật, một khi đã được thông qua, có tác dụng ảnh hưởng đến nhiều tầng lớp nhân dân, nhiều ban ngành trong bộ máy Nhà nước, nên việc thông qua phải thận trọng. Chính vì vậy, nhiều dự án được Quốc Hội xem xét trong nhiều kỳ họp khác nhau. Thậm chí còn đưa ra cho nhân dân đóng góp ý kiến. Dựa trên sự tham gia đóng góp của nhân dân và các ý kiến thảo luận của Quốc Hội tại các kỳ họp trước, dự án được chuẩn bị lại, sau đó Quốc Hội tiến hành thảo luận lại và thông qua dự án luật.

Với tầm quan trọng của kỳ họp là một hình hoạt động chủ nhất thể hiện quyền lực của mình, Quốc Hội mỗi đã nhiệm kỳ hoạt động đều thông qua quy chế điều chỉnh hoạt động của Quốc Hội diễn ra trong một kỳ họp gọi là Nội quy kỳ họp. Một trong những vấn đề trọng tâm của Nội quy nay là việc quy định cách thức thảo luận và thông qua một dự án luật. Thông thường mỗi một dự án luật được thảo luận và thông qua hai lần ở hai kỳ họp khác nhau. Kỳ họp trước Quốc Hội thảo luận và thông qua những nguyên tắc chủ đạo cho dự thảo. Các cơ quan dự thảo căn cứ vào ý kiến của Quốc Hội tại kỳ họp trước mà chuẩn bị kỹ hơn dự thảo. Dự thảo được chuẩn bị lại sẽ được Quốc Hội thảo luận chi tiết và thông qua tại kỳ họp sau.

## **Xem Hộp dưới đây**

### ***Bàn về Triết lý của lập pháp***

***TS. Nguyễn Sĩ Dũng***

*Làm thế nào để các văn bản luật pháp của chúng ta thật sự cũng là những sản phẩm có chất lượng cao? Câu hỏi này là hết sức hệ trọng. Tuy nhiên, chúng ta khó có thể tìm được những câu trả lời theo kiểu “một cộng một bằng hai” ở đây. Để trả lời câu hỏi này, các vấn đề về nhận thức, khái niệm và công nghệ đều có ý nghĩa quan trọng như nhau. Dưới đây là đôi điều về những vấn đề này.*

***Trước hết, về vấn đề nhận thức.*** Toàn bộ vấn đề nhận thức nằm ở khả năng xác định vị trí của pháp luật trong đời sống xã hội. Xin được phân tích điều này trên cơ sở một ví dụ hết sức thú vị về cuộc đời của Rôbinxon Kruxô trên hoang đảo (Chúng ta chắc ai cũng biết câu chuyện này của nhà văn Anh Daniel Diphô). Trên hoang đảo, tự do ngự trị trong đời sống của Rôbinxon: tự do hoàn toàn và

tự do tuyệt đối. Pháp luật không hề tồn tại trên hòn đảo đó. Tuy nhiên, khi anh chàng Thứ Sáu xuất hiện, mọi chuyện bắt đầu thay đổi. Một loạt những chuẩn mực được hình thành để điều chỉnh quan hệ giữa Rôbinxon và Thứ Sáu. Các chuẩn mực này có thể được tuân thủ một cách tự nguyện vì lợi ích chung của hai người và vì những thôi thúc của đạo đức. Và hai người có thể sống với nhau như thế suốt đời, nếu không xảy ra chuyện vào một ngày đẹp trời Thứ Sáu đã không tuân thủ một chuẩn mực nào đó và Rôbinxon bắt buộc phải áp dụng hình phạt. Vào ngày hôm đó pháp luật đã ra đời. Ví dụ giản dị này cho thấy mấy điều sau đây:

1. Tự do có trước pháp luật;
2. Quyền tự do của con người là một quyền tự nhiên;
3. Quan hệ giữa con người với con người được điều chỉnh bởi lợi ích, đạo đức v.v. và pháp luật;
4. Pháp luật là cách điều chỉnh phức tạp và nhạy cảm hơn;
5. Các chuẩn mực mang tính quy phạm pháp luật chỉ có nghĩa khi “Thứ Sáu” tuân thủ được và “Rôbinxon” có khả năng áp đặt việc tuân thủ;
6. Bao giờ cũng tồn tại vấn đề nan giải về tính hợp pháp của chủ thể có quyền xác lập quy phạm và áp dụng chế tài (Tại sao Rôbinxon lại có quyền đề ra chuẩn mực và áp đặt chế tài, chứ không phải là ngược lại?).

Ngoài ra, việc khẳng định Rôbinxon có tự do hoàn toàn và tự do tuyệt đối nói ở phần trên chỉ có nghĩa là tự do về mặt xã hội. Rôbinxon không thể tự do đối với pháp luật của tự nhiên (Ví dụ, đói thì phải ăn; khát thì phải uống v.v.).

Như vậy, chúng ta lại có thể thấy tiếp như sau:

Một là, tự do là một giá trị tự thân và là một giá trị tuyệt đối. Ngược lại, pháp luật là một sự cần thiết, một giá trị có điều kiện. Tự do và pháp luật tồn tại trong mối tương quan tỷ lệ nghịch với nhau. Xác định vị trí của pháp luật nghĩa là xác định việc hạn chế quyền tự do có phải là hoàn toàn cần thiết hay không? Nếu câu trả lời là có, xã hội sẽ có thêm sự ràng buộc của pháp luật. Nếu câu trả lời là không, những lĩnh vực của đời sống xã hội chưa bị pháp luật điều chỉnh vẫn là thiên đường của tự do.

Hai là, mỗi quan hệ giữa con người với con người được điều chỉnh bởi lợi ích và nhiều loại quy phạm khác nhau. Nếu lợi ích và các các loại quy phạm khác vẫn còn có thể phát huy tác dụng, thì không nên lạm dụng pháp luật. Đây là cách điều chỉnh tốn kém hơn và ảnh hưởng đến quyền tự do của con người.

Ba là, các quy phạm pháp luật do con người đặt ra phải tránh sự xung đột với các quy phạm của pháp luật tự nhiên. Trong mọi cuộc xung đột, cuối cùng bao giờ pháp luật tự nhiên cũng sẽ chiến thắng.

Và trên đây, xin được coi là những điều cơ bản nhất liên quan đến vấn đề nhận thức về pháp luật.

**Hai là, về vấn đề khái niệm.** Xét về mặt khái niệm, sự tương tác (Có học giả gọi là sự tranh chấp. Tác giả bài viết này xin tránh cách gọi như vậy) giữa Hành pháp và Lập pháp là động lực của hoạt động sáng tạo pháp luật. Điều này được lý giải như sau: để cai quản đất nước, pháp luật là công cụ quan trọng và mạnh mẽ nhất của Hành pháp. Với công cụ này, các cơ quan hành pháp có thể áp đặt việc tuân thủ và đè bẹp sự chống đối. Trong khi, công cụ pháp luật là một sự cần thiết và trong nhiều trường hợp là không thể thiếu, các đạo luật mới luôn luôn gắn với việc trao thêm quyền cho các cơ quan hành pháp và hạn chế quyền tự do của người dân. Lập pháp, với tư cách là cơ quan đại diện cho dân, sẽ phản biện lại các chính sách pháp luật mà Hành pháp đã đề ra. Đây là lúc Lập pháp thực hiện chức năng làm luật trong mối tương quan chặt chẽ với chức năng đại diện và chức năng giám sát. Một đạo luật sẽ được Lập pháp thông qua, nếu lợi ích của đất nước và nhu cầu của sự phát triển biện hộ được cho việc điều chỉnh hành vi của người dân.

Thiếu sự tương tác này giữa Lập pháp và Hành pháp, thì cho dù quy trình lập pháp có được thiết kế tinh vi đến đâu chăng nữa, nó cũng chỉ là một quy trình nhân tạo. Sản phẩm tất yếu của một quy trình nhân tạo là các đạo luật nhân tạo. Các đạo luật nhân tạo không cần cho cuộc sống. Nhà nước vẫn có thể áp đặt chúng cho xã hội. Tuy nhiên, những cố gắng như vậy không sớm thì muộn sẽ làm cho các cơ quan của Nhà nước hụt hơi. Cuộc sống, như ao bèo, sẽ phảng lảng trở lại sau một hồi xao động.

**Ba là, về vấn đề công nghệ làm luật.** Công nghệ hiện đại thì sản phẩm có chất lượng cao; công nghệ lạc hậu thì sản phẩm kém chất lượng. Điều này đúng cho mọi sản phẩm, trong đó có cả các sản phẩm của hoạt động lập pháp.

Nhân nói về công nghệ, những chiếc kẹo Hải Hà mà chúng ta được thưởng thức hôm nay đã ngon hơn rất nhiều lần so với trước. Tuy nhiên, có vẻ như mọi thứ chẳng có gì thay đổi: đường thì vẫn là đường ấy; sữa- vẫn là sữa ấy; bột- vẫn là bột ấy; thậm chí công nhân- vẫn là những công nhân ấy. Cái duy nhất đã thay đổi là công nghệ: Chúng ta đã nhập khẩu và áp dụng công nghệ làm kẹo hiện đại của Nhật Bản. Những gì chúng ta làm được với chiếc kẹo, thì cũng có thể làm được với nhiều thứ khác, trong đó có pháp luật. Tại Kỳ họp thứ 3 lần này của Quốc hội, công nghệ làm luật của nước ta sẽ được đổi mới một bước. Quốc hội bắt đầu thông qua các dự luật qua hai giai đoạn: tại Kỳ họp trước Quốc hội sẽ thảo luận và cho ý kiến về những vấn đề lớn- Ban soạn thảo có thời gian nghiên cứu tiếp thu – tại Kỳ họp tiếp theo, Quốc hội thảo luận và biểu quyết về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và thông qua toàn văn dự luật. Cho dù, chúng ta chưa thể nói gì nhiều về chuyện nâng cao chất lượng, cách làm này chắc chắn sẽ hiệu quả hơn. Ít nhất thì nó cũng sẽ góp phần khắc phục hiện tượng “làm văn tập thể”. “Văn mình, vợ người”, đã tranh luận về chuyện văn chương và câu chữ, thì biết đến bao giờ mới dứt! Mà thời gian là tiền bạc (Để so sánh, thời gian trung bình để thông qua một đạo luật ở Nghị viện của Australia là 2,8 giờ). Chưa nói đến việc lãng phí thần kinh thì cũng là một sự lãng phí.

*Những cố gắng trong việc đổi mới quy trình lập pháp ở Quốc hội là rất quan trọng. Tuy nhiên, đây chỉ là công đoạn sau của quy trình làm ra luật. Một công trình đã mắc lỗi ở khâu thiết kế, thì những cố gắng ở khâu thi công không phải bao giờ cũng có ích. Công đoạn Chính phủ của quy trình lập pháp chính là khâu thiết kế của “công trình pháp luật”. (Một số văn bản pháp luật có thể do các chủ thể khác soạn thảo, nhưng số lượng của các văn bản này là không đáng kể). Nếu vấn đề phát sinh trong cuộc sống không được nhận thức rõ ràng, và chính sách đề ra để xử lý vấn đề đó cũng không rõ nét, chúng ta sẽ có những dự thảo văn bản pháp luật nói tới tất cả mọi chuyện trên đời. Tất cả đều đúng, tất cả đều cần thiết, thế nhưng triển khai những văn bản đó vào cuộc sống thì không thể làm được. Soạn thảo văn bản pháp luật trước khi nghiên cứu và phân tích chính sách, cũng giống như việc kê đơn mà bỏ qua công đoạn khám bệnh vậy. Rủi ro của việc làm cho con bệnh trầm trọng thêm là rất lớn. (tôi nhấn mạnh -NDD)*

*Tóm lại, lập pháp là một thiết chế với những triết lý sâu xa. Tuy nhiên, cho dù sâu xa đến mấy, thì “châu Mỹ” cũng đã được khám phá từ lâu. Vấn đề là chúng ta nên tận dụng những thành tựu đã được khám phá, hay nhất quyết đi tìm “châu Mỹ” của mình?”*

**Tia sáng số 7 năm 2003**

## **VI. ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI**

Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho nhân dân, do nhân dân bầu ra, thay mặt nhân dân trong cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất.

Đại biểu Quốc Hội có địa vị pháp lý rất đặc biệt. Đó là người đại diện của nhân dân đồng thời là đại biểu cấu thành cơ quan quyền lực Nhà nước. Đại biểu Quốc Hội là cầu nối quan trọng giữa chính quyền Nhà nước với nhân dân. Đại biểu Quốc Hội, vừa chịu trách nhiệm trước cử tri vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Trong khi làm nhiệm vụ, đại biểu Quốc Hội phải xuất phát từ lợi ích chung của cả nước, đồng thời quan tâm chính đáng đến lợi ích của địa phương đã bầu ra mình, phải căn cứ vào pháp luật nhà nước và những quy định của chính quyền Nhà nước ở địa phương.

Địa vị pháp lý của đại biểu (bao gồm: nhiệm vụ, quyền hạn) được quy định trong Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc Hội, quy chế đại biểu Quốc Hội. Nhiệm kỳ của đại biểu mỗi khoá Quốc Hội bắt đầu từ kỳ họp thứ nhất của khoá Quốc Hội đó đến kỳ họp thứ nhất của khoá Quốc Hội sau.

Đại biểu Quốc Hội có những nhiệm vụ cơ bản sau đây:

- Thu thập và phản ánh ý chí nguyện vọng của nhân dân;
- Biện ý chí, nguyện vọng của nhân dân thành ý chí Nhà nước, thành các quy định của pháp luật.
- Đưa các quy định của pháp luật vào thực tế cuộc sống.

Nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc Hội tập trung chủ yếu ở kỳ họp Quốc Hội. Đại biểu Quốc Hội có nhiệm vụ tham gia các kỳ họp Quốc hội, tích cực góp phần làm cho các kỳ họp Quốc Hội đạt kết quả tốt. Đây là nhiệm vụ quan trọng nhất của đại biểu Quốc Hội. Nơi tham gia kỳ họp có nghĩa là đại biểu Quốc Hội phải tham gia đầy đủ các phiên họp toàn thể của Quốc Hội, các sinh hoạt tổ đại biểu và đoàn đại biểu Quốc Hội,

sinh hoạt các tổ chức của Quốc Hội mà đại biểu là thành viên nhằm giải quyết những vấn đề thuộc chương trình kỳ họp Quốc Hội.

Khi tham gia kỳ họp đại biểu có quyền tham gia quyết định chương trình kỳ họp, nêu những vấn đề đề nghị Quốc Hội xét và quyết định bổ sung vào Chương trình kỳ họp Quốc Hội. Đại biểu Quốc Hội có quyền trình dự án luật ra trước Quốc Hội. Trình tự dự án luật như đã trình bày ở phần trên. Đây là quyền quan trọng của Đại biểu Quốc Hội, nhưng thực tế cho thấy rất ít trường hợp đại biểu Quốc Hội có đủ khả năng và điều kiện thực hiện quyền này. Đại biểu Quốc Hội có quyền chất vấn Chính phủ và các thành viên của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn được quy định cụ thể trong Hiến pháp, luật và quy chế. Đại biểu Quốc Hội có quyền tham gia thảo luận, tranh luận hoặc tham gia về các vấn đề ghi trong chương trình kỳ họp toàn thể Quốc Hội, tại các cuộc họp tổ, đoàn hoặc các tổ chức khác của Quốc Hội mà đại biểu là thành viên. Khi phát biểu, đại biểu Quốc Hội có thể được uỷ nhiệm thay mặt đoàn đại biểu Quốc Hội, thay mặt toàn thể, tổ chức của mình hoặc nhân danh cá nhân. Ý kiến phát biểu của đại biểu Quốc Hội được ghi vào biên bản, tổng hợp và sử dụng. Đại biểu Quốc Hội chịu trách nhiệm về ý kiến phát biểu của mình. Đại biểu Quốc Hội không bị truy cứu trách nhiệm về ý kiến phát biểu của mình. Đại biểu Quốc Hội không bị truy cứu trách nhiệm hình sự về những lời phát biểu của mình trước Quốc Hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền tham gia bầu cử và có thể được bầu vào các cơ quan Nhà nước, các chức danh lãnh đạo, các tổ chức của Quốc Hội. Các đại biểu Quốc Hội được quyền tự do thể hiện quan điểm của mình về mọi vấn đề đưa ra Quốc Hội, quyết định bằng cách biểu quyết thông qua vấn đề đó. Đại biểu Quốc Hội có quyền biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc bỏ quyền biểu quyết.

Giữa hai kỳ họp Quốc Hội, đại biểu có những nhiệm vụ giữ mối liên hệ chặt chẽ với cử tri, tiếp xúc, gặp gỡ cử tri, sau mỗi kỳ họp, đại biểu Quốc Hội tiếp xúc cử tri để phổ biến nội dung kỳ họp và động viên nhân dân thực hiện nghị quyết của kỳ họp Quốc Hội, phải định kỳ tiếp xúc cử tri, thường xuyên gặp gỡ trao đổi với nhân dân để nắm tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, phản ánh tâm tư, nguyện vọng đó với Quốc Hội và các cơ quan Nhà nước khác.

Tiếp dân là nhiệm vụ thường xuyên của mỗi đại biểu. Đại biểu Quốc Hội tiếp dân theo định kỳ, theo lịch tại trụ sở tiếp dân và tiếp dân tại nhà, tại nơi công tác. Đại biểu tiếp dân để nghe nhân dân góp ý xây dựng Nhà nước, đồng thời giúp dân giải quyết những thắc mắc, khiếu nại và tố cáo.

Ít nhất mỗi năm một lần đại biểu Quốc Hội phải báo cáo với cử tri về việc thi hành nhiệm vụ đại biểu, nghe cử tri phát biểu ý kiến nhận xét về hoạt động của đại biểu và của Quốc Hội.

Khi nhận được kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của nhân dân đại biểu Quốc Hội có trách nhiệm nghiên cứu, chuyển đến các cơ quan có trách nhiệm giải quyết, theo dõi và đôn đốc việc giải quyết, báo cáo cho đương sự biết kết quả giải quyết.

Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại tới lợi ích của Nhà nước, của tập thể hoặc của công dân, đại biểu Quốc Hội có quyền yêu cầu các cơ quan Nhà nước và những người có trách nhiệm thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt những việc làm trái pháp luật đó.

Đại biểu Quốc Hội có quyền gặp gỡ và yêu cầu các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội cung cấp tình hình và tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động của đại biểu.



Những người phụ trách các cơ quan và tổ chức này có nhiệm vụ tiếp và đáp ứng các yêu cầu của đại biểu.

+ Đại biểu Quốc Hội có nhiệm vụ tham gia các hoạt động của đoàn đại biểu Quốc Hội theo chương trình và lịch làm việc của đoàn.

+ Đại biểu Quốc Hội có quyền tham dự hội nghị Hội đồng nhân dân các cấp nơi mình bầu ra. Đại biểu tham dự hội nghị nhằm mục đích nắm tình hình và tìm hiểu nguyện vọng của nhân dân. Tham gia ý kiến vào các vấn đề quản lý Nhà nước và các vấn đề có quan hệ đến đời sống nhân dân địa phương, tuyên truyền, phổ biến pháp luật.

+ Đại biểu Quốc Hội là thành viên của Hội đồng và Ủy ban của Quốc Hội có nhiệm vụ tham gia hoạt động, hoàn thành các phần việc được phân công, tham gia sinh hoạt đều đặn theo chương trình và kế hoạch của Hội đồng và các Ủy ban đó.

+ Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ giữ quan hệ và thông báo tình hình hoạt động của mình với Chủ tịch Quốc Hội, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc địa phương,

Trong số đại biểu Quốc hội có những đại biểu làm việc theo chế độ chuyên trách. Đại biểu theo chế độ chuyên trách phải dành hết thời gian cho hoạt động của Quốc hội, hưởng lương do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định theo quy định của Luật tổ chức Quốc Hội. Ít nhất là phải có một số đại biểu làm việc chuyên trách để bố trí công việc ở các Hội đồng, Ủy ban của Quốc Hội. Ở mỗi đoàn đại biểu Quốc hội sẽ có khoảng một hoặc hai đại biểu chuyên trách. Luật cũng quy định điều kiện bảo đảm để đại biểu yêu cầu hoạt động cho Quốc Hội. Đại biểu chuyên trách được bố trí nơi làm việc ở trụ sở Quốc hội tại trụ sở các đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương.

Các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế nơi đại biểu làm việc trước khi hoạt động chuyên trách có trách nhiệm tiếp nhận và bố trí việc làm cho đại biểu sau khi hết nhiệm kỳ. Thời gian hoạt động chuyên trách, đại biểu được tính vào thời gian công tác liên tục của đại biểu.

Đại biểu hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm được dành ít nhất một phần thời gian làm việc để làm nhiệm vụ đại biểu Quốc Hội.

Trong thời gian làm nhiệm vụ đại biểu Quốc Hội, đại biểu không thể bị bắt giam hoặc truy tố nếu không có sự đồng ý của Quốc Hội và trong thời gian Quốc Hội không họp, không có sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc Hội. Chỉ có Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao mới có quyền đề nghị bắt giam hoặc truy tố đại biểu Quốc Hội. Nếu vì phạm pháp bắt quả tang mà bị giam giữ thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Ủy ban thường vụ Quốc Hội xem xét và quyết định (Điều 51, Luật tổ chức Quốc Hội).

Đại biểu Quốc Hội không thể bị cách chức, buộc thôi việc, nếu không được Ủy ban thường vụ Quốc hội đồng ý.

Những quy định này nhằm đảm bảo để đại biểu Quốc Hội hoạt động, với tư cách là người đại diện cho nhân dân. Ai cản trở đại biểu Quốc Hội làm nhiệm vụ sẽ bị xử lý theo pháp luật. Những quyền này trong thuật ngữ pháp lý là quyền miễn trừ đại biểu.

Đại biểu được cung cấp đầy đủ tài liệu và thông tin cần thiết để hoạt động. Theo quy định hiện hành, đại biểu Quốc Hội được cung cấp công báo, các văn kiện chính thức của kỳ họp Quốc Hội, các tài liệu khác mà Chủ tịch Quốc Hội xét có thể giúp đại biểu trong hoạt động của mình.

Đại biểu Quốc Hội được thông báo trước khi Quốc Hội họp ít nhất 20 ngày. Trong trường hợp bất thường phải được thông báo ít nhất 5 ngày trước khi họp. Những báo cáo

tài liệu cần thiết có liên quan đến kỳ họp phải được gửi đến đại biểu Quốc Hội trước khi Quốc Hội họp.

Ở địa phương, đại biểu Quốc Hội được cung cấp báo và các văn bản có tính chất pháp luật của địa phương, được thông báo tình hình, tài liệu cần thiết, được mời dự hội nghị Hội đồng nhân dân nơi đại biểu được bầu ra.

Đại biểu Quốc Hội được tạo điều kiện thuận lợi để làm nhiệm vụ đại biểu; Được bố trí thời gian và địa điểm gặp gỡ tiếp xúc cử tri, sắp xếp thời gian và phương tiện; Được đài thọ lương và phụ cấp trong thời gian tạm thời không làm công tác thường xuyên của mình để làm nhiệm vụ đại biểu; Được quyền ưu tiên mua vé tàu xe, máy bay... Được hưởng chế độ cung cấp thuốc men, nằm bệnh viện theo tiêu chuẩn cán bộ trung cấp.

Đại biểu Quốc Hội được hưởng một khoản hoạt động phí hàng năm do Ủy ban thường vụ Quốc Hội quy định. Khoản hoạt động phí này, hiện nay không lớn nhưng có tác dụng thiết thực một mặt giúp đại biểu hoạt động, mặt khác nhắc nhở đại biểu về nhiệm vụ của mình.

**Hãy xem Hộp dưới đây:**

## ***Thử bàn về tương lai của CÔNG TÁC DÂN NGUYỆN QUỐC HỘI***

*Nguyễn Đăng Dung*

### ***1. Từ nhu cầu phải tăng cường công tác dân nguyện của Quốc Hội,***

*Trong Báo cáo dẫn đề của Hội thảo về Công tác Dân nguyện Quốc Hội được tổ chức vào tháng 12 năm 2005, tại thành phố Hồ Chí Minh, Ông Phó Ban Dân Nguyện của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội trần trối:*

*« Cuộc sống muôn màu, muôn vẻ hàng chục triệu cử tri đặt ra nhiều vấn đề bức xúc, làm sao để cử tri nói thật, nói hết. Bằng phương pháp nào để tập họp được hết, hiểu được hết. Làm sao phân loại, xử lý và chuyển tải được hết những ý kiến, kiến nghị của cử tri đến những cá nhân và tổ chức có trách nhiệm để xử lý. Làm sao để có kết quả xử lý tạo niềm tin cho cử tri, để họ tiếp tục tin Quốc Hội. ..*

*Đây là một chu trình khép kín, hàng loạt hoạt động xử lý, đòi hỏi phải được tiến hành một cách rất công phu, tỉ mỉ, chu đáo ».<sup>1</sup>*

*Làm tốt công tác dân nguyện không phải là công việc dễ. Từ cả chỗ phải có sự tổng kết những việc đã làm được và chưa làm được của những năm trước đây, đến chỗ thậm chí có thể phải chỉnh lý lại một số những nhận thức đã hình thành vào những năm trước đây của thời kỳ cơ chế cũ, tập trung kế hoạch. Trước phải về mặt tổng kết cần phải nhận thấy rằng công tác tiếp dân,*

---

<sup>1</sup> Xem, Báo cáo về công tác dân nguyện của Ông Nguyễn Đăng Đại, tại Hội nghị về công tác Dân nguyện tháng 12 năm 2005

*tiếp xúc cử tri nắm ý nguyện cử tri của Quốc Hội đã có một bước tiến rất dài, từ không đến có:*

- *Từ không có tiếp dân, tiếp xúc cử tri đến có tiếp dân, tiếp xúc với cử tri trước và sau kỳ họp Quốc Hội;*
- *Từ chỉ tổ chức tiếp dân cho các chuyên viên giúp việc ở trung ương, Văn phòng Quốc hội cho đến đã tổ chức cho các đoàn đại biểu Quốc Hội tiếp dân ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.*
- *Sự thành lập ra Ban Dân nguyện của Ủy ban thường vụ Quốc Hội;*
- *Đến việc các đại biểu đã có các cuộc tiếp xúc cử tri trước và sau mỗi kỳ họp Quốc hội.*

*Nhưng để có những thành công tiếp theo cần phải có nhiều việc phải làm, thậm chí cần có những bước ngoặt cả về mặt nhận thức tư tưởng. Chế độ chính trị của nhà nước chúng ta là chế độ chính trị dân chủ, nên việc tổng hợp lấy ý kiến của dân được rất nhiều tổ chức, cơ quan và các thể chế chính trị khác nhau thực hiện. Muốn có những thắng lợi, việc lấy ý kiến nhân dân của Quốc Hội tìm ra những nét đặc thù rất khác với của các cơ quan, tổ chức khác. Những nét đặc thù này luôn gắn với chức năng của Quốc Hội, cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước có chức năng lập pháp và quyết định các chính sách quan trọng liên quan đến quốc kế dân sinh. Vì vậy, trước hết việc tổng hợp ý nguyện của dân chỉ phát huy được tác dụng khi có tác động làm thay đổi chương trình lập pháp và làm việc của Quốc Hội, rồi đến có thể làm thay đổi các dự thảo chủ trương, đường lối chính sách thể hiện trong dự thảo luật được dự trình, sau đấy là làm thay đổi các quyết về nhân sự, dự toán ngân sách của các cơ quan nhà nước trung ương...*

*Kết quả của công tác dân nguyện phụ thuộc là rất lớn, nó phụ thuộc vào khả năng vận động sử dụng quyền hạn cũng như kỹ năng sử dụng quyền hạn đến đâu của các đại biểu Quốc Hội trước mỗi ý nguyện của dân.*

*Các khiếu kiện, tố cáo, cũng như ý nguyện của người dân đến với các nghị sỹ/đại biểu cũng có cách thức giải quyết khác với các cơ quan nhà nước khác. Nó không được giải quyết ngay và trực tiếp, mà chỉ có tác dụng thúc đẩy việc giải quyết, kể cả những mô hình obuszman của người Thụy điển, cho đến mô hình hòa giải của Viện nghiên cứu của Nhà Vua bên Thái Lan. Nhưng sự thúc đẩy này có một ý nghĩa rất to lớn, có thể dẫn đến thay đổi cả một chế độ, cả một chính sách, cả một đường lối phát triển của một quốc gia.*

*Trong một nhà nước dân chủ hiện nay, kể cả của phương Tây và của các nước xã hội chủ nghĩa đang trên con đường chuyển đổi, Chính phủ và các Đảng cầm quyền luôn luôn có quyền trình ra các chính sách thông qua việc trình các dự án luật trước Quốc Hội, có thể gọi là nhu cầu lập pháp của hành pháp.<sup>1</sup> Mặc dù mọi nhà nước dân chủ đều được tuyên bố là nhà nước của nhân dân, nhưng với bộ máy làm việc chuyên nghiệp gắn với mục tiêu của đảng cầm quyền, các dự án của chính quyền đều có xu hướng thoát ly cuộc*

---

<sup>1</sup> Xem, Nguyễn Đăng Dung : Nhu cầu lập pháp của Hành pháp/ Hiến kế lập pháp Văn phòng Quốc Hội , số năm 2005.

sống đầy sôi động của thực tế. Với tư cách là cơ quan đại diện của nhân dân, Quốc Hội phải phản ánh tố ý chí của người dân vào các quyết định của các cơ quan nhà nước. Vai trò của lập pháp của Quốc Hội không phải nằm ở chỗ quyết định và thông qua các dự án luật từ khâu chuẩn bị cho đến khâu cuối cùng là biểu quyết thông qua, mà theo thời gian chỉ còn là chỉnh lý và chỉnh thức hóa các quyết sách của các cơ quan hành pháp. Công tác dân nguyện của Quốc hội vì vậy ngày càng trở nên cấp bách của hoạt động lập pháp.

Tại sao vậy?

Vì chỉ có thông qua công tác dân nguyện thì Quốc Hội mới có khả năng thực hiện chức năng xã hội của mình. Có lẽ trong tương lai Quốc Hội không chỉ là cơ quan lập pháp chung chung nữa, mà phải chuyển thành cơ quan làm công tác dân nguyện trong khuôn khổ của chức năng lập pháp. Với mục đích lấy dân nguyện làm cơ sở cơ bản nhất trong việc chỉnh sửa lại những chủ trương, chính sách của Chính phủ trong các dự thảo luật đệ trình Quốc Hội thông qua.

Nhìn dưới góc độ này công tác Dân nguyện trở thành một công tác chính yếu của Quốc Hội. Cũng không khác hơn công việc này trở thành một công việc chính yếu của từng người đại biểu được nhân dân trực tiếp bầu ra, vì Quốc Hội là cơ quan đại diện được hình thành bằng các hoạt động có quyền hạn ngang nhau của các thành viên. Thông qua công việc lấy ý nguyện của cử tri bằng nhiều hình thức khác nhau, mà người đại biểu Quốc Hội nói riêng và cả của Quốc Hội nói chung thực hiện tốt chức năng lập pháp của mình.

Trong những hình thức lấy ý kiến nguyện vọng của cử tri, vận động hành lang theo cách gọi thuật ngữ của nước ngoài là lobby có một ý nghĩa rất lớn. Lobby có một lịch sử rất gắn bó với hoạt động của nền dân chủ nghị viện. Thuở ban đầu lobby cũng bị lịch sử dị nghị như là nạn bè phái cần phải loại trừ, nhưng với sự phát triển của lịch sử, lobby được thừa nhận một cách công khai, và được luật hóa ở nhiều quốc gia trên thế giới. Hơn hẳn các phương thức vận động của ý nguyện khác, vận động hành lang có tác dụng ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả bỏ phiếu của nghị sỹ.

## **2. Đến Lobby – một kinh nghiệm của thế giới /Áp dụng Lobby vào Việt Nam. Tại sao không? Cơ sở của vấn đề.**

Thứ nhất, đó là cơ sở của tuyên bố: “Mọi người sinh ra đều có quyền bình đẳng, tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể tước đoạt, trong những quyền đó có quyền được sống, được tự do và được mưu cầu hạnh phúc” / Tuyên ngôn Độc lập của Mỹ Quốc 1776 và Tuyên ngôn Độc lập ngày 2 tháng 9 năm 1945.

Thế nào là quyền được mưu cầu hạnh phúc: Phải chăng đó không phải là những quyền bảo đảm cho người dân có cơ hội cho việc sự vận dụng nhân lực, vật lực sẵn có của mình để tìm kiếm hạnh phúc một cách không vi phạm đến quyền lợi của người khác.

Trong khi Quốc Hội đang thảo luận và đi đến những quyết định, mà họ tin chắc rằng sẽ ảnh hưởng đến tương lai và hạnh phúc của họ, sao lại ngăn cản người ta không được tiếp xúc, không được gây ảnh hưởng đến quyết định đó

của Quốc Hội, thông qua việc vận động đến việc bỏ phiếu quyết định của các đại biểu / nghị sỹ do chính họ bầu ra; về nguyên tắc các người nghị sỹ này phải có trách nhiệm bảo vệ quyền lợi chính đáng của họ. Không làm như vậy là một cách vô tình hay cố ý chính là một trong những biểu hiện quan trọng ngăn cản quyền mưu cầu hạnh phúc của người dân, mà đáng lý ra nhà nước thông qua các quy định các thể chế khác nhau của mình phải có trách nhiệm đảm bảo cho quyền đó của người dân không bị vi phạm.

Thứ hai, đó là quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp cung cấp các cơ sở pháp lý “những nhóm lợi ích đặc biệt”. Các nhóm lợi ích ra đời nhằm bảo vệ những lợi ích về kinh tế. Vận động hành lang như là một chức năng của các hiệp hội nghề nghiệp mà không hẳn của các đảng phái chính trị.

Trong một nền kinh tế thị trường nhiều thành phần dẫn đến lợi ích của nhiều tầng lớp cư dân là khác nhau. Xuất hiện các nhóm lợi ích khác nhau. Các nhóm lợi ích là sản phẩm của các phong trào xã hội, phát triển qua các giai đoạn khác nhau của lịch sử Thế giới từ những ý nguyện cụ thể của những người dân bình thường nhất. Chẳng hạn các phong trào đấu tranh bãi bỏ chế độ nô lệ, đòi tăng lương và cải thiện điều kiện làm việc, đòi quyền bình đẳng của phụ nữ...

Các nhóm lợi ích ra đời nhằm tìm kiếm lợi ích từ chính phủ trong lĩnh vực kinh tế và cả lĩnh vực chính trị, tinh thần. Đặc biệt, khi chính phủ mở rộng các hoạt động của mình thì đồng thời cũng xuất hiện thêm các nhóm lợi ích để gây ảnh hưởng tới chính sách của chính phủ nhằm nâng cao lợi ích của họ. Chẳng hạn như sự ra đời của các tổ chức hưu trí, cựu chiến binh, hay cả những nhóm lợi ích thuộc Chính phủ như Liên Hiệp Quốc gia các thành phố, Liên đoàn các Thị trường...

Các nhóm lợi ích ra đời cũng nhằm đối phó với những quy định của chính phủ. Khi có thêm các công việc kinh doanh và nghề nghiệp hoạt động dưới sự điều hành của nhà nước, nhiều tổ chức mới lại ra đời để bảo vệ những lợi ích của họ. Các nhóm lợi ích này thường là những hiệp hội nghề nghiệp có hiểu biết sâu về lĩnh vực của mình. Trong số này, những nhóm lớn và mạnh như Hiệp hội y tế Mỹ, Hội luật gia Mỹ, Hiệp hội quốc gia các đài phát thanh...

Thứ ba, đó là vấn đề của hoạt động nghị viện đều phải quay trở lại nguyên tắc “Hãy trả lại quyền cho người đại biểu.” Với trách nhiệm to lớn đại diện cho ý chí của nhân dân, người đại biểu phải có nghĩa vụ thu thập ý kiến, nguyện vọng của cử tri, và chuyển tải những ý kiến nguyện vọng vào hoạt động đại biểu của mình, mà nhất là trong việc bỏ phiếu thông qua các quyết định của Quốc Hội.

Thời kỳ phong kiến ý nguyện của nhân dân ta được thông qua Hội nghị Diên Hồng là một thí dụ điển hình. Điểm cần phải lưu ý là ý nguyện đó đã tác động trực tiếp đến Nhà Vua – chủ thể quyết định cuối cùng của chế độ chính trị này.

*Vậy thì ngày nay khi nhà Vua của chế độ chính trị phong kiến không còn nữa, thì ý nguyện của dân phải tác động đến đâu, đến chủ thể nào là vấn đề cần phải được nghiên cứu. Và đâu là khâu quyết định cuối cùng của các quyết sách quốc gia. Với tư cách là nhà nước của dân, do nhân dân và vì nhân dân, theo Hiến pháp quy định mọi cơ quan nhà nước, mọi công chức cho đến nhân viên nhà nước đảm trách các nhiệm vụ của nhà nước đều phải có trách nhiệm lấy ý kiến nguyện của nhân dân, nhưng trách nhiệm nặng nề nhất của công việc này là Quốc Hội. Vì Quốc Hội là cơ quan duy nhất do nhân dân toàn quốc bầu ra. Vì vậy, ý nguyện của nhân dân phải tác động đến các quyết định của Quốc Hội.*

*Lobby/ vận động hành lang có ý nghĩa rất lớn cho việc tác động rất có hiệu quả đến hoạt động của Quốc Hội, cũng như làm nâng cao tính hiệu quả hoạt động thiết thực của các đại biểu Quốc Hội. Nhưng bên cạnh điểm lợi như vậy, lobby cũng có những điểm rất có hại, nếu không có động tác phòng ngừa tốt. Ví dụ như sự xa ngã vì đồng tiền của các vị đại biểu khi họ bị các nhóm lợi ích mua chuộc. Khắc phục chuyện yếu điểm này cần phải có luật quy định tính minh bạch, và công bằng của hoạt động lobby. Không phải vì thế mà chúng ta không áp dụng.*

## **VII. QUỐC HỘI TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN**

### **1. Sự cần thiết của Quốc hội trong một nhà nước pháp quyền**

Xu hướng chung của các quốc gia trong thế giới hiện đại là xây dựng nhà nước pháp quyền. Xây dựng nhà nước pháp quyền trở thành một đòi hỏi cấp bách của nhà nước Việt Nam hiện nay trên con đường hiện đại hoá và công nghiệp hoá đất nước.

Để thực hiện thắng lợi nhiệm vụ quan trọng này về mặt học thuật bên cạnh việc cần phải hiểu được khái niệm cũng như nội dung các yếu tố cấu thành nhà nước pháp quyền một cách chung, mà còn phải thấu hiểu một cách cụ thể các yếu tố cấu thành của nhà nước pháp quyền. Các yếu tố cấu thành nhà nước pháp quyền là rất khác nhau theo các quan điểm khác nhau của các nhà nghiên cứu khoa học. Nhưng điểm chung nhất được nhiều người thừa nhận trước hết nhà nước đó phải là một nhà nước hợp pháp, sau đây là nhà nước đó phải có hiến pháp, phải có pháp luật vì con người, việc tổ chức quyền lực nhà nước phải tuân theo nguyên tắc phân quyền ....

Phải nói rằng tất cả các yếu tố nêu trên đều đòi hỏi có một cơ quan lập pháp có những tiêu chí đòi hỏi riêng. Hay nói một cách khác trong một nhà nước pháp quyền không thể không có quốc hội (lập pháp).

Trong nhà nước pháp quyền không thể thiếu vắng vai trò của cơ quan đại diện là Quốc hội. Lý thuyết về cơ quan đại diện và thực tiễn thành lập Quốc hội gắn liền với lý thuyết về nhà nước pháp quyền. Những lý thuyết gia về nhà nước cũng chính là những người đề xuất tư tưởng đại diện và cũng chính tư tưởng của họ ảnh hưởng về mặt thực tiễn là việc thành lập Quốc hội trong nhà nước tư sản. Có thể nói rằng tư tưởng về thành lập cơ quan đại diện (Quốc hội) là một nội dung trong lý thuyết về nhà nước pháp quyền. Sở dĩ như vậy là vì Quốc hội là một định chế có vai trò quan trọng trong việc thực hiện các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền.

Ngày nay, Quốc hội mặc dù có những tên gọi rất khác nhau như Nghị viện, Xô viết tối cao, Hội đồng các dân tộc..., nhưng đều là một định chế không thể thiếu trong bất cứ quốc gia dân chủ nào. Quốc hội chính thức ra đời từ sau cách mạng tư sản. Trong cuộc đấu tranh giành quyền lực với giai cấp phong kiến, giai cấp tư sản đã đạt được sự hạn chế quyền lực của vương triều phong kiến bằng cách thành lập bên cạnh nhà Vua một cơ quan gọi là Nghị viện hoặc thiết lập chế độ công hoà dân chủ thừa nhận quyền của những người có của. Những cách thức này đã được xác lập và mặt hình thức bởi Hiến pháp. Nghị viện sinh ra cùng với sự xuất hiện của Hiến pháp và tư tưởng quyền lực thuộc về nhân dân.

***Trước hết, sự hiện diện của Quốc hội khẳng định chủ quyền nhân dân và cơ sở hợp pháp của chính quyền.***

Một trong những nguyên tắc quan trọng của nhà nước pháp quyền là chủ quyền nhân dân. Nhà nước pháp quyền là một nhà nước nhận quyền lực từ nhân dân. Việc nhận quyền lực từ nhân dân khẳng định tính hợp pháp của chính quyền. J.Locke cho rằng: *chính quyền được tạo dựng trên cơ sở sự bằng lòng của dân chúng và hành động của chính quyền không được sự đồng lòng của dân chúng là không có giá trị hay không được uỷ quyền.* Không cơ quan nào khác hơn, Quốc hội phúc đáp một cách đầy đủ nhất nhu cầu của nhà nước pháp quyền về sự bằng lòng của dân chúng đối với chính quyền và do đó tạo cơ sở cho tính hợp pháp của chính quyền.

Phương thức để nhân dân uỷ thác quyền lực cho người đại diện chính là việc nhân dân thông qua bầu cử để thành lập ra Quốc hội. Lý thuyết đại diện là cơ sở tưởng cho việc thành lập Quốc hội. Quốc hội là một kênh để nhân dân thực hiện quyền lực của nhân dân. Do đó sự hiện diện của Quốc hội nói lên nguồn gốc quyền lực nhà nước từ từ nhân dân. Sự tồn tại Quốc hội phủ nhận quan điểm thần quyền giả thích quyền lực nhà nước từ những lực lượng siêu nhiên như Chúa Trời, Thượng Đế hay từ một ý niệm tuyệt đối theo chủ nghĩa duy tâm khách quan.

Nhân dân thành lập ra Quốc hội và đến lượt mình Quốc hội có vai trò quan trọng trong việc thành lập ra các cơ quan nhà nước khác. Điều này tùy thuộc vào các loại hình chính thể.

Quốc hội của những nhà nước có hình thức chính thể cộng hoà đại nghị tham gia vào việc thành lập người đứng đầu nhà nước, chính phủ, cơ quan tư pháp. Thí dụ, theo quy định của Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức 1949, Tổng thống liên bang do hai viện của Quốc hội cùng đại diện cơ quan lập pháp của các chủ thể liên bang bầu ra, Thủ tướng liên bang do Bundestag (Hạ viện) bầu theo đề nghị của Tổng thống liên bang, thẩm phán của Tòa án Hiến pháp liên bang do hai viện của Quốc hội bầu ra.

Quốc hội của các nước quân chủ đại nghị chỉ tham gia vào việc thành lập chính phủ. Ở những nước này, Chính phủ do người đứng đầu nhà nước thành lập nhưng cần phải nhận được sự tín nhiệm của Quốc hội. Thí dụ, Theo Hiến pháp Tây Ban Nha 1978, Thủ tướng Chính phủ do Nhà Vua bổ nhiệm trên cơ sở sự tín nhiệm của viện Đại biểu (hai viện).

Quốc hội của các nước cộng hoà lưỡng tính không những tham gia thành lập Chính phủ mà còn thành lập cơ quan tư pháp. Thí dụ, theo Hiến pháp Cộng hoà Ba Lan 1997 Thủ tướng và các thành viên chính phủ do Tổng thống bổ nhiệm, trong thời hạn 14 ngày kể từ ngày bổ nhiệm, Thủ tướng phải đệ trình trước Xăym (Hạ viện) chương trình hành động của Chính phủ<sup>(1)</sup>.

Trong chính thể cộng hoà Tổng thống, Quốc hội cũng có vai trò quan trọng trong việc thành lập nên các cơ quan nhà nước. Thí dụ, ở Mỹ, mặc dù ba ngành quyền lực

---

<sup>(1)</sup> Vũ Hồng Anh. Tổ chức và hoạt động của nghị viện một số nước trên thế giới. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr201

ngang hàng song ngành lập pháp thường đi đầu trong việc hình thành cơ cấu và trách nhiệm của hai ngành kia. Hiến pháp có đề cập các ban, bộ và quan chức hành pháp, song lại không nêu cụ thể cơ cấu và trách nhiệm của họ, ngoài các trách nhiệm của tổng thống.<sup>(1)</sup>Như vậy, cơ cấu tổ chức của ngành hành pháp được giải thích rõ ràng trong các đạo luật do Quốc hội phê chuẩn và Tổng thống ký. Trừ Toà án tối cao liên bang do Hiến pháp trực tiếp thành lập, các toà án khác đều được thành lập theo một đạo luật do Quốc hội ban hành.

Trong chính thể của các nhà nước xã hội chủ nghĩa, do việc thực hiện nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước, Quốc hội được coi là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, tham gia một cách tích cực vào việc thành lập các cơ quan nhà nước khác. Quốc hội trong chính thể nhà nước Việt Nam là cơ sở của hệ thống các cơ quan nhà nước. Trên cơ sở Quốc hội, các định chế Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án, Viện kiểm sát, các cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương được thành lập.

Việc Quốc hội thành lập nên các cơ quan nhà nước khác giải thích rằng quyền lực của các cơ quan nhà nước do Quốc hội thành lập xuất phát từ nhân dân. Và do đó quyền lực của cả hệ thống nhà nước có nguồn gốc từ nhân dân. Chính điều đó đảm bảo yêu cầu của nhà nước pháp quyền về sự đồng lòng của nhân dân với chính quyền trong nhà nước pháp quyền.

Đối với nhà nước pháp quyền, chính quyền phải được hình thành bằng con đường hợp pháp. Con đường hợp pháp đó chính là việc nhân dân thành lập ra nhà nước. Phương thức để nhân dân thành lập ra nhà nước là nhân dân trực tiếp bầu ra Quốc hội, và trên cơ sở Quốc hội nhân dân gián tiếp thành lập ra các cơ quan nhà nước khác. Như vậy, sự tồn tại của Quốc hội khẳng định tính hợp pháp của chính quyền trong nhà nước pháp quyền.

Nhà nước cách mạng đầu tiên ở Việt Nam chứa đựng những yếu tố của nhà nước pháp quyền. Điều này trước hết biểu hiện ở việc thành lập Quốc hội. Nhận thấy thời cơ của cách mạng sắp đến, tháng 10.1944, Hồ Chí Minh đã gửi thư cho quốc dân đồng bào, thông báo chủ trương triệu tập Đại hội đại biểu quốc dân để thành lập một cơ cấu đại biểu cho sự chân thành đoàn kết và hành động nhất trí của toàn thể quốc dân ta để tạo sức mạnh dân tộc bên trong và tranh thủ ngoại viện của quốc tế nhằm chớp thời cơ thuận lợi thực hiện cho được mục tiêu độc lập, tự do<sup>(1)</sup>. Tháng 5.1945, trước tình hình cao trào kháng Nhật cứu nước đang dâng lên trong cả nước, toàn dân đang mong đợi một Chính phủ cách mạng lâm thời của nước Việt Nam độc lập, Hồ Chí Minh đã ra chỉ thị gấp rút họp Đại hội đại biểu quốc dân. Tại Tân Trào, Quốc dân đại hội, khai mạc chiều ngày 16.8.1945, đã thành lập ra Ủy ban giải phóng Việt Nam do Hồ Chí Minh làm Chủ tịch. Sau cách mạng tháng Tám, Hồ Chí Minh đã đề nghị cải tổ Ủy ban dân tộc giải phóng thành Chính phủ lâm thời của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Ngày 27-29.8.1945, Chính phủ lâm thời ra lời Tuyên cáo, trong đó có nói : “Chính phủ lâm thời ... thật là một Chính phủ quốc gia thống nhất, giữ trọng trách là chỉ đạo cho toàn thể, đợi ngày triệu tập được Quốc hội để cử ra một Chính phủ cộng hoà chính thức<sup>(1)</sup>. Một ngày sau khi đọc *Tuyên ngôn độc lập*, ngày 3-9-1945, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói : “Tôi đề nghị tổ chức càng sớm càng hay cuộc Tổng tuyển cử với chế độ phổ thông điều phiếu”<sup>(2)</sup>. Ngày 8-9-1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ra Sắc lệnh số 14.SL về cuộc tổng tuyển cử bầu Quốc hội. Sắc lệnh ghi rõ : “Xét thấy rằng trong tình thế hiện giờ sự triệu tập Quốc dân đại hội không những có thể thực hiện được mà lại rất

<sup>(1)</sup> Roger H. Davidson và Walter J. Oleszek. Quốc hội và các thành viên. NXB Chính trị Quốc gia, H, 2002, tr.28.

<sup>(1)</sup> Văn phòng Quốc hội. Lịch sử Quốc hội Việt Nam (1946-1960), NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội 1994, tr.25.

<sup>(2)</sup> Hồ Chí Minh. Toàn tập, tập 4. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 2000, tr.8.

<sup>(3)</sup> Văn phòng Quốc hội. Lịch sử Quốc hội Việt Nam (1946-1960), NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội, 1994. tr.31.

<sup>(4)</sup> Hồ Chí Minh. Toàn tập, tập 4. NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội, 2000, tr.8.



cần thiết cho toàn dân tham gia vào công cuộc củng cố nền độc lập và chống nạn ngoại xâm...”<sup>(4)</sup>.

Quốc hội đầu tiên của Việt Nam ra đời khẳng định quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: *"Tổng tuyển cử... tức là dân chủ"*. Có nghĩa bầu cử là cách thức nhân dân thực hiện quyền lực của mình, thông qua bầu cử nhân dân uỷ quyền cho nhà nước, để nhà nước đại diện nhân dân thực hiện quyền lực nhân dân. Chúng ta gọi chế độ dân chủ đại diện như vậy là chế độ "dân uỷ". Phương thức dân uỷ là *"Do Tổng tuyển cử mà toàn dân bầu ra Quốc hội, Quốc hội sẽ cử ra Chính phủ. chính phủ đó thực là Chính phủ toàn dân."*<sup>(1)</sup> Như vậy, Quốc hội khẳng định nguyên tắc chủ quyền nhân dân trong nhà nước pháp quyền.

Chính việc sự hiện diện của Quốc hội khẳng định nhân dân thành lập ra nhà nước cũng khẳng định tính hợp pháp của chính quyền. Sau Tuyên ngôn độc lập, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời là một Nhà nước độc lập, tự do, nhưng chưa một quốc gia nào trên thế giới công nhận. Hơn nữa, các thế lực đế quốc và tay sai đang ráo riết chống lại Đảng Cộng Sản và Việt minh, hòng lật đổ chính quyền cách mạng và thành lập một chính quyền tay sai cho đế quốc. Trước tình hình đó, Hồ Chí Minh đã gấp rút xúc tiến việc bầu cử Quốc hội *khẳng định cơ sở hợp pháp* của Nhà nước cách mạng Việt Nam, tạo cơ sở pháp lý cho nền độc lập dân tộc. Bên cạnh đó, chủ trương bầu cử Quốc hội của Hồ Chí Minh còn nhằm mục đích phát huy sức mạnh của khối đại đoàn kết toàn dân để bảo vệ nền độc lập vừa giành được trước thế “ngàn cân treo sợi tóc” của chính quyền cách mạng mới ra đời.

Tóm lại, sự hiện diện của Quốc hội là một bảo đảm quan trọng cho các yêu cầu của nhà nước pháp quyền về chủ quyền nhân dân và tính hợp pháp của chính quyền.

### ***Quốc hội bảo đảm cho chính quyền được điều chỉnh bởi pháp luật.***

Nhà nước pháp quyền đòi hỏi việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước phải dựa trên một nền tảng pháp lí. Pháp luật là cơ sở của mọi hình thức tổ chức quyền lực công khai, mọi chủ thể trong xã hội, trong đó có cả những cơ quan nhà nước bất kể ở cương vị nào đều phải tuân theo pháp luật. Mọi đường lối, chính sách và quyết định của nhà nước đều phải dựa vào luật, phục tùng luật và tất cả các mối quan hệ qua lại giữa nhà nước và cá nhân cũng phải dựa trên cơ sở của pháp luật.<sup>(1)</sup>

Quốc hội có vai trò quan trọng trong việc thực hiện nhu cầu của nhà nước pháp quyền về chính quyền chịu sự kiểm soát bởi pháp luật. Hiến pháp là bản văn có hiệu lực pháp lý tối cao có tác dụng hạn chế quyền lực của các cơ quan tối cao của nhà nước, bảo đảm cho mọi cơ quan nhà nước tôn trọng pháp luật. Mọi cơ quan nhà nước phải đặt trong vòng kìm chế của pháp luật, với mục đích bảo vệ quyền con người trong một xã hội văn minh.<sup>(2)</sup> Thiết lập nên Hiến pháp để giới hạn hành vi của chính quyền trước hết phải kể đến vai trò của Quốc hội.

Trong các nền dân chủ hiện đại, Quốc hội của nhiều nước chính là cơ quan thông qua Hiến pháp để làm khuôn mẫu cho việc tổ chức và hoạt động của chính quyền. Nhân dân bầu ra Quốc hội để Quốc hội đại diện cho ý chí của nhân dân đặt ra Hiến pháp. Quốc hội được thành lập với mục đích như vậy gọi là Quốc hội lập hiến. Ngoài Hiến pháp Quốc

---

<sup>(1)</sup> Hồ Chí Minh. Toàn tập, tập 4. NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội 2000, tr133.

<sup>(1)</sup> Xem, Đào Trí Úc : Về nhu cầu, mức độ sửa đổi Hiến pháp 1992 và quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền. Công sản số 21 năm 2001. tr.32

<sup>(2)</sup> Xem, Nguyễn Đăng Dung: Hiến pháp sửa đổi – một số vấn đề nguyên tắc. Công sản số 16 năm 2001

hội còn ban hành các văn bản pháp liên quan đến lĩnh vực tổ chức nhà nước để điều chỉnh hành vi của chính quyền.

### ***Quốc hội đảm bảo sự ngự trị của pháp luật trong các lĩnh vực sinh hoạt của công dân và quyền con người.***

Nhà nước pháp quyền phải tồn tại trong môi trường của xã hội công dân. Đó là một xã hội mà pháp luật là thước đo của tự do, làm chuẩn mực cho các hành vi của công dân. Quốc hội với tư cách là cơ quan lập pháp, có vai trò quan trọng trong việc tạo dựng một môi trường xã hội công dân, đảm bảo thực hiện nguyên tắc về tính tối cao của pháp luật trong các lĩnh vực sinh hoạt của công dân trong nhà nước pháp quyền.

Vai trò của Quốc hội thể hiện ở chỗ Quốc hội ban hành ra các đạo luật, tạo một khuôn mẫu pháp lí cho hoạt động của công dân, và thực hiện giám sát đối với hoạt động của công dân để đảm bảo cho pháp luật được tôn trọng.

Pháp luật trong nhà nước pháp quyền làm khuôn mẫu cho hành vi của công dân là pháp luật phục vụ nhân dân, pháp luật bảo vệ các quyền con người. Bảo vệ quyền con người được coi là một nguyên tắc quan trọng của nhà nước pháp quyền. Thông qua chức năng lập pháp, Quốc hội có vai trò to lớn đối với việc bảo vệ nhân quyền. Quốc hội bảo vệ quyền con người bằng cách đặt ra các quy định pháp luật ràng buộc, không được vi phạm quyền con người, nhất là các quy định cho phép các công dân khi tham gia vào các quan hệ xã hội có thể tự kiểm soát và bảo vệ được mình để ngăn chặn những nguy cơ xâm phạm từ phía các chủ thể khác.

Thông qua hoạt động lập pháp, Quốc hội tạo ra một giới hạn pháp lí ngăn cấm sự vi phạm quyền con người từ phía chính quyền. Pháp luật quy định nghĩa vụ của nhà nước trong việc thừa nhận và bảo vệ quyền con người, nhà nước không được xâm phạm đến các quyền tự do của công dân.

## **2. Những đòi hỏi hay là những yêu cầu của Quốc hội trong một nhà nước pháp quyền**

Phần trên chúng tôi có phân tích tính khách quan của sự tồn tại và phát triển của Quốc hội trong một nhà nước pháp quyền. Phần này có tính chủ quan hơn muốn vấn đề được đặt một cách ngược lại. Muốn tồn tại trong một nhà nước pháp quyền thì, Quốc hội phải có những tố chất nào cấu thành? Đương nhiên là hai mặt này có liên quan mật thiết với nhau. Sự khác quan cũng chính là đòi hỏi của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền.

Thứ nhất, trong một nhà nước pháp quyền Quốc hội phải thực hiện tốt chức năng vốn có của mình là lập pháp. Trong trường hợp Việt Nam chúng ta Quốc hội còn có cả chức năng lập hiến. Xét cho cùng hai chức năng này là một. Hệ thống pháp luật có đầy đủ những tiêu chuẩn pháp luật của nhà nước pháp quyền chủ yếu phải dựa trên hệ thống luật do Quốc hội ban hành, mà không dựa trên hệ thống pháp quy của chính phủ. Trong trường hợp không có hệ thống luật đạt tiêu chuẩn trên tức là không có một Quốc hội đạt tiêu chuẩn là một Quốc hội của nhà nước pháp quyền. Khi xét xử toà án phải dựa trên cơ sở của hệ thống luật của Quốc hội, mà không dựa trên các văn bản pháp quy của chính phủ.

Khi Việt Nam chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền thì vai trò quan trọng của Quốc hội chính là ở chỗ xây dựng được một hệ thống pháp luật làm khuôn mẫu pháp lí cho hành vi của công dân, bảo vệ quyền con người ngày càng hoàn thiện hơn.

Quốc hội trong nhà nước pháp quyền của chúng ta hiện nay phải khác với Quốc hội của nhà nước tập trung, bao cấp trước đây.

Trong nhà nước tập trung, bao cấp, sinh hoạt lập pháp của Quốc hội kém sôi nổi vì nhà nước quản lý xã hội chủ yếu bằng chính sách, việc làm luật của Quốc hội cũng thường hướng vào việc ban hành các đạo luật hoàn thiện tổ chức nhà nước. Nhìn chung trong nhà nước tập trung bao cấp luật liên quan đến đời sống của công dân kém phát triển.

Bước vào xây dựng nhà nước pháp quyền, khi nhà nước không còn quản lý xã hội bằng chính sách mà thay vào đó là pháp luật, thì vai trò lập pháp của Quốc hội cũng phải được điều chỉnh.

Quốc hội phải tập trung vào việc ban hành các đạo luật phục vụ nhân dân, pháp luật của dân, do dân, vì dân. Quốc hội phải tạo ra một môi trường pháp lý an toàn trong sinh hoạt xã hội của công dân. Quốc hội phải hướng hoạt động của mình về xã hội công dân và bảo vệ quyền con người. Nội dung lập pháp của Quốc hội phải hướng vào các vấn đề: Quyền con người; các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân như các quyền bầu cử ứng cử, tự do ngôn luận, tự do lập hội, tự do thân thể...; chống độc quyền; giải quyết khiếu nại tố cáo; quyền bào chữa...

Một trong những quyền quan trọng nhất của quyền con người là quyền sở hữu. Hoạt động lập pháp của Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phải có vai trò tích cực trong việc tạo dựng một môi trường pháp lý an toàn, lành mạnh cho việc hoạt động sản xuất kinh doanh. Pháp luật phải tạo điều kiện thúc đẩy, hỗ trợ, khích lệ, bảo vệ các thành phần kinh tế mới hình thành trong cơ chế kinh tế thị trường. Hoạt động lập pháp của Quốc hội không nên can thiệp quá sâu vào hoạt động kinh doanh. Pháp luật về kinh tế tốt nhất là liệt kê ra các điều cấm. Đặc biệt là Quốc hội thông qua hoạt động lập pháp của mình phải tạo được một môi trường pháp lý an toàn cho hoạt động kinh doanh. Do đó Quốc hội phải hướng sự quan tâm của mình trong việc ban hành các đạo luật về cạnh tranh lành mạnh và chống độc quyền.

Như vậy vai trò của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền là rất lớn. Để thực hiện tốt vai trò của mình Quốc hội Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay cần phải được kiện toàn về cơ cấu tổ chức và phải nâng cao hiệu quả hoạt động. Để có thể ban hành những đạo luật tốt tạo dựng môi trường xã hội công dân, bảo vệ nhân quyền, Quốc hội cần phải được tăng cường các cơ quan chuyên môn, các đại biểu chuyên trách, nâng cao năng lực của các đại biểu Quốc hội. Có như vậy Quốc hội mới có thể ban hành được những đạo luật kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội, có tính ổn định, đồng bộ, ngày càng hoàn thiện, phục vụ nhân dân.

Thứ hai, bản thân Quốc hội cũng phải hoạt động một cách cẩn trọng hơn, để đảm bảo cho các quyết định của quốc hội không sai sót, có tính lâu dài. Chính sự lâu dài các văn bản luật của Quốc hội sẽ có cơ sở tạo lên sự ổn định của chế độ chính trị. Trong trường hợp văn bản luật của Quốc hội vi phạm hiến pháp cũng phải có cơ chế xử lý.

Quốc hội phải thực hiện việc giám sát tối cao đối với các cơ quan nhà nước để đảm bảo tính hợp pháp của chính quyền. Đây là chức năng phổ biến của Quốc hội các nước trên thế giới. Quốc hội các nước có quyền giám sát các hoạt động của cơ quan hành pháp, trong một số trường hợp là người đứng đầu nhà nước, cơ quan tư pháp, cơ quan tự quan

địa phương, và một số cơ quan nhà nước khác.<sup>(1)</sup> Nhìn chung, Quốc hội giám sát các cơ quan nhà nước bằng các hình thức sau: Nghe báo cáo của Chính phủ và các thành viên của Chính phủ quyền chất vấn của các đại biểu Quốc hội, những câu hỏi miệng hoặc bằng văn bản của các đại biểu Quốc hội hoạt động của các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội.

Quốc hội ở Việt Nam là cơ quan thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hệ thống cơ quan nhà nước. Hoạt động giám sát của Quốc hội nhằm làm cho những quy định của Hiến pháp và pháp luật được thực thi một cách nghiêm chỉnh và thống nhất. Khi chúng ta đã khẳng định việc xây dựng nhà nước pháp quyền, thì việc nâng cao hiệu quả thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với các cơ quan nhà nước có ý nghĩa hết sức to lớn trong việc kiểm tra tính hợp pháp hành vi của chính quyền.

Quốc hội là một cơ quan ban hành pháp giới hạn hành vi của chính quyền nhưng chính Quốc hội cũng phải chịu sự kiểm toả của pháp luật. Bản thân Quốc hội cũng phải tuân thủ chính những luật pháp do mình đặt ra. Quốc hội phải chịu trách nhiệm về hành vi vi phạm Hiến pháp của mình.

Nói tóm lại Quốc hội trong nhà nước pháp quyền thứ nhất, phải là nơi ban hành ra các đạo luật tạo thành một hệ thống pháp luật vì con người, vì sự phát triển, an toàn cho cả cá nhân con người lẫn cho cả sự thịnh vượng của quốc gia; thứ hai, Quốc hội phải có trách nhiệm tham gia tích cực vào sự kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, và thứ ba, phải có một cơ chế kiểm tra tính hợp hiến các đạo luật do Quốc hội ban hành.

### ***Kết luận***

*Trong toàn bộ hệ thống các cơ quan tạo thành bộ máy nhà nước Việt Nam Cộng hoà xã hội chủ nghĩa, Quốc Hội nổi lên theo quy định của Hiến pháp là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất. Là cơ quan Nhà nước duy nhất do nhân dân toàn quốc trực tiếp bầu ra dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, Quốc Hội Việt Nam có quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất liên quan đến sự phát triển của quốc gia như việc thông qua hiến pháp, các đạo luật, quyết định các vấn đề liên quan đến vận mệnh quốc gia, quốc kế dân sinh, thành lập ra các cơ quan nhà nước trung ương, định ra nhiệm vụ, cơ cấu và giám sát các hoạt động của chúng.*

### **Câu hỏi ôn tập**

1. Địa vị pháp lý của Quốc Hội theo quy định của Hiến pháp hiện hành.
2. Sự biến đổi chức năng của Quốc Hội.
3. Cơ cấu và các hình thức hoạt động của Quốc Hội.
4. Trình tự lập pháp của Quốc Hội.
5. Mối quan hệ giữa Quốc Hội và Chính phủ theo quy định của Hiến pháp Việt Nam.

---

<sup>(1)</sup> Vũ Hồng Anh. Tổ chức và hoạt động của nghị viện một số nước trên thế giới. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, Tr. 26.

## CHƯƠNG X CHỦ TỊCH NƯỚC

### I. ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC

Trong hệ thống bộ máy nhà nước của các nước hiện đại hầu như đều có một thiết chế đặc biệt với những tên gọi khác nhau như: Vua, Thống chế, Tổng thống, Đoàn chủ tịch, Hội đồng Liên bang, Hội đồng Nhà nước, Chủ tịch nước. Những cơ cấu này có vị trí cũng rất khác nhau trong bộ máy Nhà nước của từng nước, nhưng đều có một quy định chung là Nguyên thủ Quốc gia - Người đứng đầu Nhà nước, có chức năng thay mặt cho nước về đối nội và đối ngoại. Theo hiến pháp hiện hành, Nguyên thủ Quốc gia của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam được quy định là Chủ tịch nước.

Nguồn gốc của chế định này là Nhà Vua, hay Nữ Hoàng của các chế độ chính trị trước đây chiếm hữu nô lệ và của chế độ phong kiến độc tài chuyên chế. Trong Cách mạng tư sản, với chủ trương phải lật đổ chế độ chuyên chế, để xây dựng một chế độ dân chủ tư sản, thì chế định Nguyên thủ Quốc gia như là một trong những mục tiêu cần phải hủy bỏ hoàn toàn. Chính vì vậy sự tập trung quyền lực trong tay Nhà Vua, hoặc của Nữ Hoàng như là một trong những biểu hiện quan trọng của chế độ quân chủ chuyên chế, cần phải đập tan bằng nhiều biện pháp khác nhau. Một trong những biện pháp đó là cần phải phân chia quyền lực, tức là quyền lực nhà nước của nhà Vua cần phải bị chia xẻ cho các chế định lập pháp, hành pháp và tư pháp cả về phương diện học thuyết lẫn cả thực tiễn. Ở đâu cách mạng tư sản giành được thắng lợi hoàn toàn thì ở đó không còn sự hiện diện của ngôi Vua trong bộ máy nhà nước, và ngược lại ở đâu cách mạng không giành thắng lợi một cách hoàn toàn, thì ở đó có sự hiện diện và quyền năng của Nhà Vua.

Xét về bản chất, Nguyên thủ Quốc gia là một chế định thuần túy của bộ máy Nhà nước phong kiến còn rơi rớt lại trong chế độ dân chủ tư sản. Với thắng lợi của Cách mạng Tư sản, xác lập chế độ đại nghị thì về nguyên tắc, Nghị viện là cơ quan nắm quyền lực Nhà nước cũng đồng thời là "người thay mặt Nhà nước" "đứng đầu Nhà nước", tức là Nguyên thủ Quốc gia thế chân cho nhà chuyên chế trước đây trong Nhà nước phong kiến. Tuy nhiên giai cấp tư sản, do nhiều nguyên nhân, trong đó có việc muốn sử dụng vị thế của Vua phục vụ cho mục đích chính trị của mình, đã không hoàn toàn xoá bỏ ngai vàng phong kiến mà vẫn để Vua tồn tại để "trị vì nhưng không cai trị".

Những nước tư bản được coi là tiến bộ có hình thức Nhà nước cộng hoà thì lại tạo lập ra một cơ cấu mới là Tổng thống, có vị trí tương tự như Vua - Vua hiến định. Vua, Tổng thống được coi là Nguyên thủ Quốc gia song không còn chuyên chế theo đúng nghĩa của từ này. Câu thành ngữ của nhiều nơi: Nhà Vua trị vì, mà không cai trị, phản ánh một cách đúng đắn vị trí vai trò của chế định này.

Nguyên thủ Quốc gia (Vua, Tổng thống) nói chung có vai trò thực tế không lớn trong cơ chế Nhà nước tư sản. Một số quốc gia thiết lập chế độ đại nghị "bảo thủ" (ở các nước gọi là cộng hoà Tổng thống) thì tổng thống được quy định có nhiều quyền hành hơn - vừa đứng đầu Nhà nước, vừa đứng đầu quyền hành pháp. Vị trí của các Nguyên thủ

Quốc gia kiểu này giống như Vua trong chế độ quân chủ nhị nguyên tồn tại ở giai đoạn đầu của chế độ nhà nước tư sản, sau khi chế độ phong kiến tan rã.

Nhìn chung sự hiện diện của Nguyên thủ Quốc gia ở các nước tư bản với nhiều vẻ khác nhau, song cũng đóng một vai trò nhất định trong việc tổ chức quyền lực nhà nước. Đặc biệt là vai trò biểu tượng cho dân tộc, liên kết phối hợp các nhánh quyền lực thể hiện quan điểm thoả hiệp giai cấp ở các nước tư bản. Nguyên thủ quốc gia được nhà nước tư sản sử dụng như là một thiết chế tiềm tàng còn rơi rớt lại của chế độ phong kiến, nhằm mục còn có thể sử dụng trong trường hợp vạn bất đắc dĩ, khi tất cả các thiết chế tư sản đã bị tê liệt, cũng như là để kìm hãm phong trào cách mạng nhân dân lao động.

Hành pháp của nhà nước tư bản được chia ra làm hai phần; Hành pháp tượng trưng và hành pháp thực quyền. Hành pháp tượng trưng của các nhà nước đại nghị do Nhà Vua / Tổng thống, và hành pháp thực quyền do Thủ tướng nắm. Hành pháp tượng trưng và hành pháp thực quyền đều do một người do nhân dân bầu ra đảm nhiệm là Tổng thống của chế độ Tổng thống.

Đoàn Chủ tịch, Hội đồng Nhà nước ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây được coi là Nguyên thủ Quốc gia tập thể. Một số nước xã hội chủ nghĩa khác do truyền thống lịch sử của mình, còn lưu giữ thiết chế Chủ tịch nước thì Chủ tịch nước tuy được coi là Nguyên thủ Quốc gia đứng đầu Nhà nước) song phái sinh từ cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và cùng với cơ quan này thực hiện các chức năng Nguyên thủ.

Như vậy có thể nói chế độ Nguyên thủ Quốc gia (cá nhân, riêng biệt) là chế độ riêng có của chế độ chính trị chiếm hữu nô lệ và nhất là của chế độ chính trị phong kiến trước đây. Sang đến chế độ chính trị dân chủ tư sản chế độ này rất chao đảo tùy thuộc vào mô hình tổ chức quyền lực nhà nước của mỗi quốc gia. Nếu như Nhà Vua / Nguyên thủ Quốc gia đảm nhiệm những chức năng lập pháp thực sự, thì đây lại là một trong những biểu hiện quan trọng của chế độ chính trị chuyên chế phong kiến. Vì vậy, nguyên thủ quốc gia về nguyên tắc nguyên thủ quốc gia của các nhà nước tư bản không cho phép Nguyên thủ đảm nhiệm chức năng lập pháp, có chăng chỉ là nhằm mục đích kìm chế. Cho nên các nhà nghiên cứu đều phân định Nguyên thủ Quốc gia của các nhà nước tư bản nằm trong phân hành pháp.

Nếu như ở nhà nước tư bản còn có những biểu hiện khác nhau, thì đến Nhà nước xã hội chủ nghĩa bộ máy Nhà nước những năm trước đây, được tổ chức theo chế độ tập quyền, mọi quyền lực Nhà nước thống nhất (tập trung) vào cơ quan đại diện quyền lực Nhà nước cao nhất của nhân dân (Xô Viết tối cao, Quốc Hội), thì về nguyên tắc thiết chế Nguyên thủ Quốc gia được thành lập riêng là không cần thiết, nếu không muốn nói là không dung hợp được các thiết chế của một chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa. Chính vì những lẽ đó chức năng Nguyên thủ Quốc gia luôn được thống nhất trong các chức năng thường trực giữa hai kỳ họp của Xô Viết tối cao / Quốc hội, đều do cơ quan này thực hiện. Vì vậy ở những nhà nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa Liên Xô và Đông Âu cũ không có thiết chế Nguyên thủ Quốc gia. Mọi chức năng của Nguyên thủ Quốc gia do cơ quan thường trực giữa 2 kỳ họp của Xô Viết tối cao (Cơ quan lập pháp) Hội đồng Nhà nước (Cộng hoà dân chủ Đức cũ) đảm nhiệm.

Theo lý thuyết của nhà nước xã hội chủ nghĩa, về nguyên tắc không cần có chế độ Nguyên thủ quốc gia riêng biệt. Cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân thống nhất tất cả các quyền và điều này bảo đảm thực sự quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân, khắc phục được tính dân chủ hình thức như trong cơ chế Nhà nước tư sản. Sự hiện diện các biểu hiện "Nguyên thủ quốc gia" (Đoàn Chủ tịch Xô viết, Hội đồng Nhà

nước, Chủ tịch nước) phần nhiều là do thông lệ quốc tế - để thuận lợi trong việc thực hiện một số hoạt động Nhà nước có tính long trọng, hình thức và trong chừng mực nhất định, để phối hợp hoạt động của các cơ quan trong cơ chế Nhà nước. Vị trí thứ hai này của "Nguyên thủ quốc gia" xã hội chủ nghĩa khá khác nhau, tùy thuộc vào từng nước.

Trong cơ chế Nhà nước ta như đã nói ở trên thiết chế Nguyên thủ quốc gia được tổ chức khác nhau qua các Hiến pháp. Ở Hiến pháp 1946 và 1959 là Chủ tịch nước. Đến Hiến pháp 1980 là Hội đồng Nhà nước và hiện nay, Hiến pháp 1992, trở lại hình thức Chủ tịch nước. Vị trí tính chất của các thiết chế này cũng khác nhau theo từng giai đoạn phát triển của tổ chức Nhà nước. Trong từng Hiến pháp có sự kế thừa và phát triển những nguyên tắc căn bản của tổ chức bộ máy Nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung và chế định Nguyên thủ Quốc gia nói riêng.

Tại Hiến pháp 1946, Chủ tịch nước tuy không định nghĩa song theo các quy định về thẩm quyền thì là người vừa đứng đầu Nhà nước, vừa là người trực tiếp điều hành Chính phủ. Chủ tịch nước do Nghị viện nhân dân bầu chọn trong Nghị viện với thời hạn là 5 năm (không theo nhiệm kỳ Nghị viện nhân dân - là 3 năm). Chủ tịch nước thay mặt cho Nhà nước; giữ quyền tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân; ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết nghị; thưởng huy chương và các bằng cấp danh dự; ký hiệp ước với các nước; phân đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước; tuyên chiến hay đình chiến; đặc xá; trong Nghị viện để đưa ra Nghị viện biểu quyết; bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên nội các và cán bộ cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ. Chủ tịch nước có quyền (trong thời hạn 10 ngày) yêu cầu Nghị viện thảo luận lại những luật đã được biểu quyết thông qua. Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào trừ khi phạm tội phản quốc (Chương IV và Điều 31 Chương III). Như vậy ở đây Chủ tịch nước có vị trí lớn tương tự như tổng thống ở các chế độ cộng hoà tổng thống hay cộng hoà lưỡng tính tư sản.

Trong bộ máy Nhà nước theo Hiến pháp 1959, Chủ tịch nước được tổ chức riêng thành một chế định độc lập với tính chất là người đứng đầu nhà nước, và không còn đồng thời là người điều hành Chính phủ như của Hiến pháp năm 1946. Chủ tịch nước thay mặt nước thực hiện các chức năng thuộc về đối nội, đối ngoại; tham gia vào các hoạt động của Nhà nước về các mặt lập pháp, hành pháp, tư pháp. Có thể nói Chủ tịch nước lúc này là khâu phối hợp giữa Quốc Hội và Chính phủ, tuy nhiên vẫn còn nghiêng nhiều về phía Chính phủ như bổ nhiệm, bãi miễn Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; khi cần thiết có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của hội đồng Chính phủ. Chủ tịch nước do Quốc Hội bầu trong công dân và phải chịu trách nhiệm trước Quốc Hội.

Hiến pháp 1980 xác lập chế độ Chủ tịch nước tập thể theo như mô hình thịnh hành ở các nước xã hội chủ nghĩa Liên xô và Đông Âu. Hội đồng Nhà nước - cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc Hội là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam. Cách thức tổ chức Chủ tịch tập thể này bên cạnh một số tiện lợi là các vấn đề thuộc quyền hạn Nguyên thủ quốc gia được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số thường là chắc chắn và tránh được những thiếu sót chủ quan, bộ máy nhà nước gọn nhẹ hơn.v.v. song lại chứa đựng nhiều hạn chế khi mọi vấn đề phải bàn bạc tập thể, quyết định theo đa số nên thường chậm chạp, không phân định rõ hoạt động tập thể của cơ quan thường trực của Quốc Hội và chức trách cá nhân trong việc thực hiện các hoạt động nhất là hoạt động đại diện Nhà nước.

Tại Hiến pháp 1992, thiết chế Chủ tịch nước được thiết lập trở lại và hoàn chỉnh

hơn. Mô hình lần này vừa tiếp thu những ưu điểm của mô hình lần trước vừa giữ được sự gắn bó giữa Quốc Hội, Ủy ban Thường vụ Quốc Hội và Chủ Tịch nước trong việc thực hiện các chức năng Nguyên thủ Quốc gia (là đặc trưng của bộ máy Nhà nước Xã hội chủ nghĩa) vừa bảo đảm sự phân công và phối hợp giữa các cơ cấu trong bộ máy Nhà nước. Theo quy định của Hiến pháp (Điều 101) Chủ Tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam về đối nội và đối ngoại. Sự hiện diện trở lại thiết chế Chủ Tịch nước cá nhân góp phần tăng cường tính phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước trong thời kỳ đổi mới.

Chủ Tịch nước do Quốc Hội bầu trong số đại biểu Quốc Hội, theo sự giới thiệu của Ủy ban thường vụ Quốc Hội với nhiệm kỳ như nhiệm kỳ của Quốc hội và chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc Hội. Điều này cho thấy tính phái sinh và gắn bó giữa Chủ Tịch nước với Quốc Hội và cả Ủy ban Thường vụ Quốc Hội. Về mặt lý luận, như đã nói ở trên, trong chính thể xã hội chủ nghĩa, các chức năng đứng đầu Nhà nước cũng chính thuộc về cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất (Quốc Hội). Vì vậy mà trước đây, Hội đồng Nhà nước nằm trong Quốc Hội là Chủ tịch tập thể. Nay Hiến pháp 1992 tách Chủ Tịch nước thành thiết chế riêng song vẫn nghiêng về phía Quốc Hội, phối hợp chặt chẽ với Quốc Hội.

Quan hệ giữa Nguyên thủ Quốc gia và Chính phủ luôn là mối quan hệ mật thiết trong cơ chế Nhà nước Tư sản. Tuỳ thuộc vào mức độ quan hệ mà phân biệt "hành pháp lưỡng đầu" (có Nguyên thủ Quốc gia và Thủ tướng cùng lãnh đạo Chính phủ) và "hành pháp một đầu" (Nguyên thủ Quốc gia đồng thời đứng đầu hành pháp, không có Thủ tướng). Trong cơ chế Nhà nước nước ta, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước và Chính phủ tuy không hoàn toàn giống như ở các nước Tư bản song cũng có những nét tương tự: Chủ Tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải báo cáo trước Chủ tịch nước, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ trước Chủ Tịch nước. Việc xác định mối quan hệ như vậy thể hiện sự tăng cường vai trò của Chủ tịch nước đối với bộ máy hành pháp và bảo đảm sự phối hợp gắn bó giữa Quốc hội, Chủ Tịch nước và Chính phủ.

Trước đây, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước (Hội đồng Nhà nước) với hai cơ quan này chưa được quy định rõ. Hiến pháp hiện hành thể hiện mối quan hệ này trên tinh thần bảo đảm cho Chủ tịch nước liên kết, phối hợp với tất cả các cơ quan trong cơ chế Nhà nước. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; bổ nhiệm thẩm phán toà án nhân dân các cấp và kiểm sát viên, điều tra viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Khác với tất cả các nước trên thế giới, Nguyên thủ quốc gia của nhà nước Việt Nam kể từ khi thành lập nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa cho đến hiện nay của Hiến pháp năm 1992 hiện hành luôn luôn là một thiết chế do Quốc hội/Nghị Viện nhân dân của Hiến pháp năm 1946 bầu ra và nhất là chế định này phải báo cáo trước Quốc Hội.

## II. THẨM QUYỀN CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC

Thẩm quyền của Chủ Tịch nước được Hiến pháp quy định ở Điều 103 (gồm 12 vấn



đề) và ở một số điều khoản khác có liên quan (như Điều 135, và Điều 139). Có thể phân chia các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước thành hai nhóm:

a. Nhóm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng đại diện, thay mặt nước về đối nội và đối ngoại. Hầu hết các Nguyên thủ Quốc gia đều được quy định quyền này. Đó là:

- Cử, đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Việt nam; tiếp nhận Đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước ngoài.

- Tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam với người đứng đầu Nhà nước khác.

- Quyết định phê chuẩn hoặc tham gia điều ước quốc tế, trừ trường hợp cần trình Quốc hội quyết định. Ở đây tùy mức độ quan trọng của điều ước hoặc theo quy định và điều ước mà quyết định Chủ tịch nước hay Quốc Hội phê chuẩn.

- Quyết định cho nhập, thôi hoặc tước quốc tịch Việt nam.

- Thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân và giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh.

- Căn cứ vào nghị quyết của Quốc Hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc Hội công bố quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc từng địa phương.

- Quyết định phong hàm cấp sỹ quan cao cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm cấp ngoại giao và những hàm cấp Nhà nước khác.

Quyết định tặng thưởng huân huy chương và các danh hiệu vinh dự Nhà nước khác.

- Công bố quyết định đại xá và ra quyết định đặc xá.

b. Nhóm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến việc phối hợp các thiết chế quyền lực Nhà nước trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp:

Trong lĩnh vực lập pháp, Chủ tịch nước có quyền:

- Trình dự án luật ra trước Quốc Hội, kiến nghị về luật thông qua việc kiến nghị ban hành luật mới hoặc sửa đổi, bổ xung luật hiện hành (Điều 62 Luật Tổ chức Quốc Hội).

- Công bố Hiến pháp, luật và pháp lệnh. Việc công bố các văn bản này là một phần của quá trình lập pháp. Đối với Hiến pháp, luật và một số nghị quyết có tính quy phạm do Quốc Hội thông qua thì Chủ tịch nước công bố để thực hiện. Thời hạn công bố chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày thông qua (Điều 50 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Văn bản có hiệu lực kể từ khi công bố hoặc theo quy định tại văn bản. Riêng đối với pháp lệnh và một số nghị quyết (do Uỷ ban thường vụ Quốc Hội thông qua) thì Chủ tịch nước hoặc công bố trong thời hạn mười lăm ngày kể từ ngày được thông qua hoặc đề nghị Uỷ ban Thường vụ Quốc Hội xem xét lại và sau khi xem xét lại vẫn không nhất trí thì trình Quốc Hội quyết định. Trong trường hợp đó thời hạn công bố chậm nhất là mười ngày kể từ ngày được Uỷ ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại thông qua hoặc từ khi Quốc Hội quyết định (Điều 51 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Tại Hiến pháp chưa quy định rõ quyền của Chủ tịch nước về công bố một số nghị quyết của Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc Hội cũng như quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc Hội xem xét lại - pháp lệnh, nghị quyết có tính quy phạm thiết nghĩ Hiến pháp cần phải quy định rõ điểm này không nên để cho luật quy định.

Trong lĩnh vực hành pháp, Chủ tịch nước tham gia thành lập Chính phủ (theo trình

tự đã nói ở trên), giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, nghe báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Đặc biệt đối với hai vấn đề (thuộc lĩnh vực hành pháp) được hiến pháp quy định cho Ủy ban Thường vụ Quốc Hội giải quyết trong thời gian Quốc Hội không họp là: Phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược thì Chủ tịch nước có quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc Hội xem xét lại các nghị quyết về vấn đề đó (trong thời hạn mười ngày); nếu nghị quyết đó vẫn được Ủy ban Thường vụ Quốc Hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc Hội quyết định tại kỳ họp gần nhất. (Khoản 7 Điều 103 Hiến pháp).

Cùng với mục đích tăng cường quyền lực cho cơ quan đại diện quyền lực nhà nước – Quốc Hội, Nghị quyết số 51 năm 2001 về Sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1992, những quyền nói trên của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội không còn, nên Chủ tịch nước hiện nay cũng không còn quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc Hội xem xét lại.

Việc quy định cho Chủ tịch nước quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc Hội xem xét lại pháp lệnh đã được thông qua được nhiều người coi giống như quyền phủ quyết của Nguyên thủ Quốc gia một số nước. Tuy nhiên, về bản chất không hẳn là như vậy. Quyền phủ quyết thường nảy sinh trong cơ chế Nhà nước có sự kiềm chế và đối trọng (cơ chế phân quyền), còn ở nước ta giữa Quốc Hội, Ủy ban thường vụ Quốc Hội và Chủ tịch nước là thống nhất không có sự đối trọng, nên không thể có vấn đề phủ quyết lẫn nhau ở đây. Thực chất vấn đề là ở chỗ do Hiến pháp quy định cho Ủy ban thường vụ Quốc Hội được giải quyết những nhiệm vụ thuộc thẩm quyền Quốc Hội nên cần phải thận trọng. Sự tham gia của Chủ tịch nước phối hợp giải quyết các vấn đề quan trọng đó một cách chính xác nhất.

Trong lĩnh vực tư pháp và giám sát, Chủ tịch nước giới thiệu để Quốc Hội bầu Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; bổ nhiệm các thẩm phán tòa án nhân dân các cấp, các kiểm sát viên và điều tra viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Chủ tịch nước xem xét và quyết định việc ân giảm án tử hình. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc Hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc Hội và Chủ tịch nước.

Để bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình Hiến pháp quy định Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Khi xét thấy cần thiết có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ (Điều. 105 Hiến pháp).

Hình thức văn bản của Nguyên thủ Quốc gia là lệnh và quyết định. Điều 103 Hiến pháp Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định: Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

### **III. THỦ TỤC BẦU CHỦ TỊCH NƯỚC VÀ PHÓ CHỦ TỊCH NƯỚC**

Khác với các nhà nước khác, trong cơ chế Nhà nước Việt Nam, Chủ tịch nước theo quy định của các Hiến pháp đều do Quốc Hội bầu ra. Hiến pháp năm 1946 quy định Chủ tịch nước chọn trong Nghị viện nhân dân; Hiến pháp 1959 quy định Chủ tịch nước do Quốc Hội bầu. Công dân nước Việt nam dân chủ cộng hoà từ ba mươi lăm tuổi trở lên có

quyền ứng cử Chủ tịch nước, Hiến pháp 1992 quy định lại việc Chủ tịch nước do Quốc Hội bầu trong số đại biểu Quốc Hội do Uỷ ban thường vụ Quốc Hội giới thiệu. Điều này bảo đảm cho sự gắn bó và tính chịu trách nhiệm của Chủ tịch nước trước Quốc Hội.

Nhiệm kỳ của Chủ tịch nước được quy định theo nhiệm kỳ của Quốc hội là năm năm. Trước đây, thời kỳ Hiến pháp 1946 nhiệm kỳ của Chủ tịch nước không theo nhiệm kỳ của Nghị viện nhân dân (5 năm và 3 năm). Còn từ Hiến pháp 1959 đến nay nhiệm kỳ của Chủ tịch nước luôn theo nhiệm kỳ của Quốc Hội. Khi Quốc Hội hết nhiệm kỳ, Chủ tịch nước tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi bầu được Chủ tịch nước mới.

Chủ tịch nước là cơ quan cá nhân, song thường có thêm các phó Chủ tịch nước để giúp Chủ tịch nước làm nhiệm vụ. Các Hiến pháp nước ta nói chung đều quy định chức danh phó Chủ tịch nước. Ở Hiến pháp 1946, Phó Chủ tịch nước chọn trong nhân dân. Ở Hiến pháp 1959, Phó Chủ tịch nước được bầu theo thủ tục như Chủ tịch nước. Hiến pháp 1992 quy định phó Chủ tịch nước do Quốc Hội bầu trong số đại biểu Quốc Hội theo đề nghị của Chủ tịch nước. Phó Chủ tịch nước giúp Chủ tịch làm nhiệm vụ và có thể được Chủ tịch uỷ nhiệm thay Chủ tịch làm một số nhiệm vụ. Khi Chủ tịch không làm việc được trong một thời gian dài thì Phó Chủ tịch quyền Chủ tịch. Trong trường hợp khuyết Chủ tịch nước thì Phó Chủ tịch quyền Chủ tịch cho đến khi Quốc Hội bầu được Chủ tịch nước mới.

#### **IV. HỘI ĐỒNG QUỐC PHÒNG VÀ AN NINH**

Với tư cách là người đứng đầu nhà nước, Chủ tịch nước là biểu tượng cho sự thống nhất và bền vững của Quốc gia. Vì vậy, như một thông lệ, Chủ tịch nước thống lĩnh các lực lượng vũ trang bao gồm các lực lượng quân đội và dân quân. Với thẩm quyền này Nguyên thủ Quốc gia có thể điều binh, khiển tướng trong trường hợp chiến tranh và khẩn thiết để có thể tiến hành việc giữ gìn và bảo vệ Tổ quốc.

Để thực hiện chức năng này, Nguyên thủ Quốc gia của cá nước thường có Hội đồng An ninh Quốc gia và Nguyên thủ là người đứng đầu Hội đồng. Ở Việt Nam, tại Hiến pháp 1980 khi Hội đồng Nhà nước là Chủ tịch nước tập thể thì có Hội đồng Quốc phòng và an ninh nằm trong Quốc hội để giúp Quốc Hội và Hội đồng Nhà nước hoạt động. Hiến pháp năm 1992 quy định thành lập Hội đồng Quốc phòng và an ninh thuộc Chủ tịch nước do Chủ tịch nước là Chủ tịch Hội đồng. Hội đồng có phó Chủ tịch và các uỷ viên do Chủ tịch nước đề nghị danh sách thành viên trình Quốc Hội phê chuẩn. Thành viên Hội đồng không nhất thiết là đại biểu Quốc Hội.

Hội đồng Quốc phòng và An ninh động viên mọi lực lượng và khả năng của nước nhà để bảo vệ Tổ quốc. Trong trường hợp có chiến tranh, Quốc Hội có thể giao cho hội đồng quốc phòng và an ninh những nhiệm vụ và quyền hạn đặc biệt. Nhìn chung, trong điều kiện hoà bình hoạt động của Hội đồng Quốc phòng và An ninh thường không nổi bật, thậm chí không hoạt động. Nhưng trong thời chiến hoặc tình trạng khẩn cấp thì Hội đồng được trao nhiều quyền hạn đặc biệt, được áp dụng các biện pháp cần thiết để giữ gìn ổn định và bảo vệ đất nước.

Hội đồng làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số.

#### **Kết luận**

Chế định Nguyên thủ Quốc gia là một chế định rất đặc biệt của các nhà nước dân chủ kể cả tư bản lẫn của các nhà nước xã hội chủ nghĩa. Nguyên thủ Quốc gia của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo quy định của Hiến pháp là Chủ tịch nước có quyền thay mặt cho nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về mặt đối nội và đối ngoại.

### **Câu hỏi ôn tập**

1. Phân tích sự tiến hóa của chế định Nguyên thủ Quốc gia.
2. Địa vị pháp lý của Nguyên thủ Quốc gia Việt Nam hiện nay.
3. Thẩm quyền của Nguyên thủ Quốc gia.
4. Cách thức bầu Chủ tịch nước và Phó Chủ tịch nước

## CHƯƠNG XI

### CHÍNH PHỦ

#### I. TỔNG QUÁT VỀ NGÀNH HÀNH PHÁP

Trong 3 cành quyền lực: lập pháp, hành pháp, và tư pháp, cành quyền lực hành pháp chiếm một vị trí rất đặc biệt, thậm chí nó bị thay đổi theo thời gian không còn đúng với nghĩa chỉ là tổ chức thực hiện các văn bản luật của lập pháp, theo đúng vị trí, vai trò của nó được nêu trong học thuyết phân quyền, nền tảng hiến pháp của các nhà nước phát triển. So với lập pháp và tư pháp, thì hành pháp là cành quyền lực quan trọng, là trung tâm của nhà nước.

Nhiều định chế quyền lực có gốc tích ở Anh quốc. Nội các- chính phủ cũng có nguồn gốc từ xứ sở này.

Vào khoảng thế kỷ thứ XV - XVI, để giúp các nhà Vua trị nước, an dân có nhiều quan lại gọi là nhưng bậc quần thần thượng thư phụ tá. Nhà vua thường triệu hội các bậc quần thần này để lấy ý kiến của họ về những vấn đề quan trọng. Đến thế kỷ XVII dựa trên cơ sở các bậc quần thần này, một cơ quan được thiết lập với tên gọi Viện Cơ mật. Đó là cơ quan tối cao giúp nhà vua thảo luận, quyết định những vấn đề trọng đại và bí mật. Đến đầu Thế kỷ XVIII, năm 1714, khi George lên ngôi, vị vua Anh này mang dòng máu Đức, không biết rành rọt tiếng Anh, không thích thú với công việc làm Vua nước Anh, rất chểnh mảng việc dự các phiên họp của Viện Cơ mật nói trên, mà chỉ quan tâm đến dòng họ Hanauver bên Đức. Dần dần công việc cai trị đất nước nhà vua uỷ thác hoàn toàn cho Viện Cơ mật. Không có nhà Vua chủ trì, Viện Cơ mật buộc phải tìm ra trong số quần thần một vị thượng thư thứ nhất chủ trì các phiên họp.

Sau này các thượng thư được chuyển đổi tên gọi là các bộ trưởng, hội nghị trên thành nội các. Vị thượng thư thứ nhất điều khiển gọi là thủ tướng như ngày nay. Các bộ trưởng càng ngày càng đóng một vai trò quan trọng trong công việc cai trị quốc gia, thường họp thành nội các nhưng không có mặt vua. Nội các dần dần trở thành một tập thể thống nhất hành động dưới quyền chủ tọa của thủ tướng, liên đới chịu trách nhiệm trước quốc hội. Vua vắng mặt, các vị thượng thư càng thấy dễ dàng hơn và yên ổn hơn khi chống đối các ý kiến của vua, đồng thời họ củng cố lẫn nhau bằng cách chịu trách nhiệm chung về các quyết định. Vua George III, vốn sinh trưởng ở Anh, mặc dù thành thạo tiếng Anh, tìm cách phục hồi quyền lực. Nhưng ông đã bị thất bại năm 1776. Vào những năm trị vì cuối cùng, vua bị điên, nên uy thế của nội các đối với việc cai trị nhà nước càng vững thêm.<sup>1</sup>

Theo tiến trình của dân chủ, thế lực của vương triều ngày càng giảm sút, những phiên họp Quốc hội do nhà Vua điều hành ngày càng trở nên hình thức, trong khi đó công việc thực sự của Quốc hội là công lao của hai viện họp riêng. Ưu thế của Quốc hội đã bắt nhà Vua cai trị qua các vị bộ trưởng có chân ở trong Quốc hội. Trong các cuộc chiến tranh chống Pháp, nhà Vua William đã vấp phải rất nhiều khó khăn trong việc điều hành đất nước thông qua các vị bộ trưởng chỉ có chân đơn thuần trong Quốc hội, mà không có uy tín trong Quốc hội. Từ năm 1693- 1696 nhà Vua giải tán đảng Tories và giao phó các

<sup>1</sup> Phòng theo Nguyễn Văn Bông, Sđd., tr. 277, 279.

chức vụ bộ trưởng (thượng thư) cho đảng Whigs, chiếm đa số tại Hạ Nghị viện, thái độ cứng rắn trước kia của Quốc hội đã trở nên mềm dẻo.

Làm như vậy có lợi cho nhà Vua vì hoàn cảnh chính trị đã bó buộc các vị quân vương chỉ thu dụng làm bộ trưởng những vị nghị sỹ có thể lực tại Hạ Nghị viện. Nếu được Hạ Nghị viện tín nhiệm, các vị đó có thể kiểm soát được cơ quan này. Nhờ hoàn cảnh đó mà phát sinh ra thủ tục chọn vị Thủ tướng Chính phủ - người đứng đầu hành pháp, phải là thủ lĩnh của Đảng cầm quyền.

***Tiếp theo thủ tục chọn chính phủ trong đảng chiếm đa số ở hạ nghị viện là thủ tục chính phủ phải chịu trách nhiệm trước quốc hội.***

Cũng vì không biết tiếng Anh một cách rành rọt, nhà Vua cũng không dự các phiên họp của Hạ nghị viện. Để nhà Vua nắm được tình hình, vị bộ trưởng đứng đầu nội các (Cơ Mật viện) sau mỗi phiên họp phải tóm tắt chi tiết cuộc thảo luận hay những quyết nghị của Nghị viện.

Thời Walpole làm bộ trưởng đứng đầu nội các, lại không biết tiếng Đức, thành thử vua tôi chỉ trao đổi với nhau bằng tiếng La tinh, vì người nào cũng biết được chút ít thứ ngôn ngữ cổ này. Như thế ông bộ trưởng đứng đầu nội các mặc nhiên dần dần làm nhiệm vụ như của Thủ tướng Chính phủ hiện nay. Lâu dần thành thói quen, khi Walpole được gánh vác trách nhiệm đó, ông độc đoán, nhưng lại vì ông có tài nên được mọi người khâm phục. Do đó quyền hành của Walpole mỗi ngày một tăng, nội các trở thành một cơ quan thống nhất do chính ông lựa chọn và điều khiển.

*Walpole chấp nhận và lập luận rằng, ông có quyền đó là do sự nhất trí của đa số trong Viện Dân biểu, và khác với các vị tiền nhiệm, ông tuyên bố sẽ từ chức nếu Viện Dân biểu không còn tín nhiệm ông.<sup>1</sup>*

Năm 1742, khi không được Hạ nghị viện tín nhiệm, ông Walpole từ chức. Năm 1782 tương tự như vậy ông Lord North, cũng không được Hạ nghị viện tín nhiệm, ông từ chức.

Nhưng sự từ chức của Lord North lại kéo theo cả nội các từ chức. Thủ tục trách nhiệm tập thể của Nội các dần dần được hình thành. Kể từ thời gian này, nội các tượng trưng cho hoạt động tập thể và liên đới chịu trách nhiệm về chính trị và cả hành chính. Nếu hạ nghị viện bất tín nhiệm một nhân viên của nội các hay chính thức điều khiển việc nước, có nghĩa là Hạ nghị viện bất tín nhiệm toàn bộ nội các. Khái niệm trách nhiệm chung được coi như là một bảo đảm chống lại sự lạm dụng quyền lực của nhà Vua. Nếu như các vị bộ trưởng xung đột với nhau, nhà Vua sẽ tìm các cố vấn khác. Trách nhiệm chung là biện pháp để duy trì sự duy nhất và sức mạnh của đảng phái - chẳng qua là những phe nhóm được hình thành trong quá trình sinh hoạt của Nghị viện.

Lãnh đạo chính trị xuất phát từ Quốc hội và nhất là từ Hạ nghị viện, những chức vụ chính trị do đảng chính trị chiếm đa số tại Hạ nghị viện đề cử. Các vị lãnh đạo này không

---

<sup>1</sup> Xem, Bùi Đức Mãn. *Lịch sử các nước trên thế giới Lược sử nước Anh*. NXB, Thành phố Hồ Chí Minh, 2002, tr. 246 - 247.

chỉ chịu trách nhiệm trước Hạ nghị viện về chính sách chính trị mà họ vạch ra mà cả về công việc hành chính hàng ngày trong nước.

Đảng chiếm đa số tại Hạ nghị viện có quyền ấn định chính sách và lập trường của nhà Vua. Vì vậy, các vị bộ trưởng như là một uỷ ban của hạ viện. Các vị bộ trưởng này phải có trách nhiệm về những văn kiện do nhà Vua ký, vì họ phải phó thực văn kiện đó. Chế định "phó thực" sinh ra từ đây. Chế định này quy định sự chịu trách nhiệm của các bộ trưởng cho đến Thủ tướng Chính phủ, khi họ trình các văn kiện cho nhà Vua ký, hay còn được gọi là chế định chữ ký kèm theo trong văn bản và phải chịu trách nhiệm thi hành về văn bản đó. Nhà Vua ký theo thỉnh cầu của Chính phủ, nên không chịu trách nhiệm.

Vì những lẽ đó nên nhà Vua chỉ bổ nhiệm những vị Thủ tướng là thủ lĩnh của đảng cầm quyền. Hay nói một cách khác nhà Vua hay Nữ hoàng không thể bổ nhiệm một người nào đó khác hơn nếu như, người đó không là thủ lĩnh của đảng chiếm đa số trong Hạ nghị viện.

Những tiến triển kể trên đã dẫn đến thủ tục trách nhiệm của nội các - chính phủ hình thành. Nội các phải được Hạ nghị viện tín nhiệm, hay phải từ chức, trừ trường hợp giải tán Hạ nghị viện và thiết lập các cuộc tuyển cử mới.

Trong khoa học pháp lý và chính trị học, hành chính và hành pháp là không phân biệt. Hành chính và hành pháp đều là cai trị, với bộ máy chuyên nghiệp, được khái quát thành một bộ máy ăn bám, đứng trên nhân dân. Vì vậy, tất cả các cuộc cách mạng xã hội, bộ máy này đều bị lên án, nhất là của chế độ phong kiến – độc tài và chuyên chế. Để lật đổ chế độ nhà nước hiện hành, không còn một cách nào khác hơn là phải loại trừ chúng và cùng với việc đó là tăng cường quyền hạn cho những chế định có sự gắn bó mật thiết với nhân dân. Đó là Nghị viện – Quốc hội. Trong các chính thể, Nghị viện bao giờ cũng được dành nhiều ưu ái nhất. Nhất là trong trường hợp cách mạng xã hội vừa giành được thành công, chế độ chính trị mới đang được hình thành.

Vì vậy, về nguyên tắc trong mọi chế độ dân chủ hiện nay, Nghị viện bao giờ cũng được đề cao đến mức độ điển hình như của Nghị viện Anh quốc. “Nghị viện được quyền làm tất cả trừ cái việc biến đàn ông thành đàn bà” - là thành ngữ của người Anh thể hiện tính tối cao của nghị viện. Đây cũng là nguyên nhân chính cho việc Anh quốc cho đến bây giờ vẫn không có Hiến pháp thành văn. Hôm nay Quốc hội có thể thông qua một bản Hiến văn này, ngày mai Quốc hội có thể thông qua bản Hiến văn khác. Cái đó hoàn toàn thuộc về quyền của Nghị viện, không ai có quyền can thiệp.

Nhưng điều đáng cần phải được lưu ý ở đây là, cho dù bị lật đổ trong mọi cuộc cách mạng xã hội, giai cấp cầm quyền mới lên vẫn phải tổ chức ra một chính phủ - hành pháp, về nguyên tắc phải hoàn bị hơn, thậm chí trong nhiều trường hợp còn phải dùng cả những cơ cấu của chính phủ - hành pháp cũ, nhất là những bộ phận bên dưới cấu thành của nó và cả các thành phần công chức cũ (các bộ phận hành chính). Nhưng dần dần, chẳng được bao lâu, chính phủ - hành pháp lại vẫn trở thành trung tâm của bộ máy nhà nước. Mọi hoạt động của chính phủ - hành pháp vẫn quyết định đến vận mệnh phát triển của mỗi quốc gia.

Chính phủ tiếng Pháp là “Government” có nghĩa là “cai trị”. Danh từ “chính phủ” có nhiều nghĩa, khi thì chỉ định tất cả các cơ quan nhà nước bao gồm cả lập pháp lẫn hành pháp là toàn thể các cơ quan thi hành quyền lực nhà nước. Còn theo nghĩa hẹp được dùng trong quy định của Hiến pháp, “chính phủ” có nghĩa là nội các, hay là thành phần của chính phủ tương đương với nội các, ở những nước không có chế định nội các.

Một quan điểm khác đang hiện hành hiện nay là giữa hành pháp và hành chính có sự phân biệt một cách rõ rệt Tức là những người này không dùng hành pháp trùng với hành chính. Thuật ngữ hành pháp dùng để chỉ những chức sắc từ hàm bộ trưởng đở lên, hành pháp là tổ chức thực thi luật, hành pháp chính trị có trách nhiệm phải đở ra các chính sách. Còn hành chính là chỉ bộ phận công chức nằn dưới hành pháp và chịu sự chỉ đạo của hành pháp. Sau mỗi một cuộc bầu cử hành pháp pháp thì có thể phải ra đi nếu như không trúng cử, còn hành chính thì phải ở lại, hành chính không tham gia chính trị.

Có thể nói hành pháp cộng với hành chính là bộ máy nhà nước với đầy đủ ý nghĩa cổ điển nhất của nó theo định nghĩa của V.I.Lênin: Nhà nước là một bộ máy cai trị, ăn lương chuyên trách, quan liêu và tách khỏi nhân dân. Chính phủ thời mới ra đời của cách mạng tư sản chỉ gắn bó hạn hẹp với việc hành pháp, hay chấp hành (thi hành) một cách đơn thuần những luật do lập pháp ban ra, đúng như thuyết phân quyền của J. Locke trong tác phẩm nổi tiếng “Hai luận thuyết về Chính phủ,” và cũng như của S.Montesquieu trong tác phẩm “Tinh thần của pháp luật.” Khi sinh thời học thuyết chỉ có một mong muốn tách các hoạt động hành pháp ra khỏi lập pháp để làm cơ sở cho việc lật đổ chế độ phong kiến đã lỗi thời, đang vi phạm nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân.

Giai cấp tư sản Anh, Pháp tranh giành chính quyền đều bắt đầu ở nghị viện, coi nghị viện là thế lực phải dựa vào để đấu tranh với các thế lực phong kiến bảo thủ. Từ đó, các nước Anh, Pháp đều nhấn mạnh nguyên tắc hành chính phải dựa vào luật, họ đã đở ra nguyên tắc “không có luật tức là không có hành chính”, quyền hành chính phải tuyệt đối phục tùng và tuân thủ pháp luật của nghị viện.

Mọi bản hiến pháp của các nhà nước sau Cách mạng tư sản và cho đến hiện nay đều dựa vào tinh thần của học thuyết phân quyền mà quy định cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước. Nhưng trong 3 cành quyền lực nói trên, so với lập pháp và tư pháp, thì “hành pháp” đở được định danh khó nhất và cơ cấu, hoạt động của hành pháp cũng đở được quy định trong hiến pháp và luật pháp rất khác xa so với thực tế nhất.

Thiết chế chính phủ - hành pháp cổ điển nhất của thế giới đở được hình thành trong lịch sử nước Anh, mà không có một bản văn nào quy định, ngoại trừ một bản văn quy định về lương bổng của các vị bộ trưởng, mà mãi tới năm 1937 mới đở được Quốc hội thông qua.<sup>1</sup> Bản Hiến pháp thành văn lâu năm nhất của thế giới chỉ có một lời văn ngắn gọn rằng: “Quyền lực hành pháp sẽ đở được trao cho Tổng thống của Hợp chủng quốc Hoa Kỳ” (The Executive Power shall be vested in a President of the United States of America).

Nhưng quyền hành pháp bao gồm những gì và cơ cấu của nó ra sao không đở được bản Hiến pháp này quy định. Chính cách quy định trừu tượng và mang tính chất tổng quát này đã giúp cho Tổng thống Mỹ hiện nay có rất nhiều khả năng cho việc điều hành, cũng như ứng phó với nhiều điều kiện hoàn cảnh thay đổi của tình hình trong và ngoài nước. Cách quy định đở được nhiều người cho rằng, cách quy định “vô tiền nhưng rất khoáng hậu,” này lại không ngờ rất phù hợp với chức năng điều hành một đất nước giàu có nhất thế giới hiện nay.

Với mục đích làm rõ hơn nữa chức năng và nhiệm vụ của hành pháp trong bộ máy nhà nước của mình so với hiến pháp của các nhà nước tư bản, Hiến pháp của Liên bang Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Xô viết quy định: Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của Liên bang Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Xô viết là cơ quan chấp hành - điều hành cao nhất của

---

<sup>1</sup> Xem, *Cải cách Chính phủ / Con lỏc chính trị cuối thế kỷ XX*. Tinh Tinh Chủ biên. NXB Công an Nhân dân, Hà Nội 2002 tr.384-385.



quyền lực nhà nước liên bang. 1 Gần như đi theo khuynh hướng này và cũng có mong muốn tiến hơn một bước nữa, Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, và của Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam kể từ năm 1959 cho đến hiện nay đang hiện hành đã chia hoạt động của Chính phủ ra thành 2 hoạt động phân biệt giữa chấp hành và hoạt động hành chính nhà nước cao nhất. Những bản Hiến pháp này quy định: Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.<sup>2</sup> Quy định này về mặt ngôn ngữ, xem ra thì rất rạch ròi, phân định hoạt động chấp hành và hoạt động hành chính, nhưng thực tế quy định này lại làm cho các nhà chính trị, cũng như các nhà điều hành rất khó hiểu. Họ không biết lúc nào thì Chính phủ trong vai trò là người chấp hành của Quốc hội và khi nào thì Chính phủ lại trong vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.<sup>3</sup>

Một đặc điểm quan trọng trong quá trình phát triển quyền lực nhà nước sau Cách mạng tư sản là càng ngày càng mở rộng quyền hành pháp. Nếu nhìn từ giác độ quan điểm thừa ban đầu của cách mạng và của chế độ tư sản, Chính phủ - Nhà nước tư sản chỉ là “người lính gác đêm”, thì ngày nay, thậm chí ngay sau khi đã giành được chính quyền, quan niệm trên đã thay đổi. Thực tế không chỉ giản đơn như quan niệm của các nhà cách mạng tư sản, cũng như những quy định của hiến pháp ngay sau khi cách mạng tư sản giành được chính quyền, chính phủ và các cơ quan hành pháp trở thành người tham gia tích cực vào đời sống xã hội. Chính phủ không chỉ thụ động duy trì các hoạt động của xã hội, mà đã đổi thành người tham gia một cách trực tiếp vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, chủ động điều chỉnh các mâu thuẫn kinh tế và mâu thuẫn xã hội. Vì thế nguyên tắc hành chính phải dựa hay chỉ dựa vào luật được nảy sinh ra trong quá trình giai cấp tư sản tranh giành chính quyền trên thực tế không còn giá trị nữa.

Sau khi không chế toàn diện quyền lực nhà nước, giai cấp tư sản bắt tay vào việc mở rộng quyền lực hành chính, họ lại cho rằng, nguyên tắc “không có luật tức là không có hành chính” đã không thể thích ứng với yêu cầu của thời đại. Trong xã hội công nghiệp và khoa học kỹ thuật phát triển cao, nghị viện đã không thể ôm đồm chế định tất cả mọi vấn đề thành luật, cơ quan hành chính tất phải có năng lực động cơ thích ứng với tốc độ phát triển và thay đổi của kinh tế - xã hội.

Do đó nội hàm cơ bản của nguyên tắc hành chính dựa vào luật của phương Tây đã không còn phù hợp với thực tế sôi động nữa. Các tác giả của học thuyết phân quyền không nghĩ ra đến tính động cơ, sự đan xen giữa các chức năng ấy của các bộ phận cấu thành nhà nước, nhất là vai trò trung tâm của hành pháp, cũng như đến chức năng hoạch định chính sách nhà nước, và chức năng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính phủ - hành pháp. Vai trò đó của hành pháp càng ngày càng được khẳng định. Nhưng điều đáng quan tâm ở đây là, bằng sự vô tình hay cố ý chính trị, vai trò đó của hành pháp – chính phủ rất ít được quy định trong hiến pháp – bản văn có hiệu lực pháp lý tối cao quy định hình thức chính thể của mỗi quốc gia.

Một đặc điểm quan trọng trong quá trình phát triển quyền lực nhà nước sau cách mạng tư sản là càng ngày càng mở rộng quyền hành pháp. Nếu nhìn từ giác độ quan điểm

---

<sup>1</sup> Xem, Điều 128 *Hiến pháp của Liên Bang cộng hoà xã hội chủ nghĩa Xô viết*, 1977.

<sup>2</sup> Xem, Điều 109 *Hiến pháp CHXHCN Việt Nam*.

<sup>3</sup> Lời phát biểu của Nguyên Bộ trưởng Kế hoạch và Đầu tư Trần Xuân Giá, Nguyên Chánh Văn phòng Chính phủ tại Hội nghị của Ủy Ban sửa đổi một số điều Hiến pháp năm 1992, tại Văn phòng Quốc hội năm 2001. "Khi thông qua Hiến pháp năm 1992, tôi không biết hoạt động chính phủ với vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, nhưng tôi có thể biết Chính phủ với vai trò là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Nhưng nay lại là ngược lại, tôi biết hành chính tối cao là làm gì, thì lại không biết chính phủ phải làm gì để chứng tỏ mình là cơ quan chấp hành của Quốc hội."

thủ ban đầu của cách mạng và của chế độ tư sản, Chính phủ - Nhà nước tư sản chỉ là “người lính gác đêm”, thì ngày nay, thậm chí ngay sau khi đã giành được chính quyền, quan niệm trên đã thay đổi. Thực tế không chỉ giản đơn như quan niệm của các nhà cách mạng tư sản, cũng như những quy định của hiến pháp ngay sau khi cách mạng tư sản giành được chính quyền, chính phủ và các cơ quan hành pháp trở thành người tham gia tích cực vào đời sống xã hội. Chính phủ không chỉ thụ động duy trì các hoạt động của xã hội, mà đã đổi thành người tham gia một cách trực tiếp vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, chủ động điều chỉnh các mâu thuẫn kinh tế và mâu thuẫn xã hội. Vì thế nguyên tắc hành chính phải dựa hay chỉ dựa vào luật được nảy sinh ra trong quá trình giai cấp tư sản tranh giành chính quyền trên thực tế không còn giá trị nữa.

Sau khi không chế toàn diện quyền lực nhà nước, giai cấp tư sản bắt tay vào việc mở rộng quyền lực hành chính, họ lại cho rằng, nguyên tắc “không có luật tức là không có hành chính” đã không thể thích ứng với yêu cầu của thời đại. Trong xã hội công nghiệp và khoa học kỹ thuật phát triển cao, nghị viện đã không thể ôm đồm chế định tất cả mọi vấn đề thành luật, cơ quan hành chính tất phải có năng lực động cơ thích ứng với tốc độ phát triển và thay đổi của kinh tế - xã hội.

Do đó nội hàm cơ bản của nguyên tắc hành chính dựa vào luật của phương Tây đã không còn phù hợp với thực tế sôi động nữa. Các tác giả của học thuyết phân quyền không nghĩ ra đến tính động cơ, sự đan xen giữa các chức năng ấy của các bộ phận cấu thành nhà nước, nhất là vai trò trung tâm của hành pháp, cũng như đến chức năng hoạch định chính sách nhà nước, và chức năng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính phủ - hành pháp. Vai trò đó của hành pháp càng ngày càng được khẳng định. Nhưng điều đáng quan tâm ở đây là, bằng sự vô tình hay cố ý chính trị, vai trò đó của hành pháp - chính phủ rất ít được quy định trong hiến pháp - bản văn có hiệu lực pháp lý tối cao quy định hình thức chính thể của mỗi quốc gia.

Sự thay đổi tập trung vào những biểu hiện sau:

- Mặc dù phân quyền, nhưng Chính phủ - hành pháp vẫn là trung tâm phải chịu trách nhiệm của bộ máy nhà nước.

Sự tiến triển từ chỗ chỉ là cơ quan có trách nhiệm thực hiện các văn bản của lập pháp đến chỗ trở thành trung tâm của bộ máy nhà nước có thể chia ra (thông qua) 2 giai đoạn:

Giai đoạn thứ nhất, ngăn cản sự trực thuộc hành pháp vào lập pháp - một quan điểm phổ biến của thời kỳ đầu của Cách mạng tư sản. Các nhà lập Hiến của Mỹ quốc rất sớm nhận ra điều này. Trong bài luận vì một nhà nước liên bang chặt chẽ, A. Hamilton đã viết :

*"Những nguyên tắc đã giúp chúng ta nhận thấy rằng cần phải phân định các ngành quyền, lại cũng giúp chúng ta nhận thấy phải làm thế nào để các ngành quyền hoàn toàn độc lập lẫn nhau. Nếu đã được phân định rồi mà vẫn còn phụ thuộc, thì sự phân định đó cũng chỉ là tượng trưng, mà không thể nào thực hiện được mục tiêu của sự phân định. Ngành hành pháp và tư pháp cần phải tuân theo các đạo luật, nhưng như vậy không có nghĩa là phải chiểu theo ý muốn của cơ quan lập pháp. Việc phải điều hành và quản lý nhà nước theo các đạo luật do lập pháp làm ra là theo quy định của Hiến pháp, chứ không có nghĩa hoàn toàn, hành pháp phải trực thuộc lập pháp.*

Ông viết tiếp:

*"Khuyh hướng ngành lập pháp muốn chi phối các ngành quyền khác hành pháp và tư pháp có thể tìm thấy trong nhiều chính thể dân chủ hiện*

*nay. Trong một chính thể thuần túy cộng hoà khuynh hướng đó rất mạnh. Những đại diện của dân chúng trong một hội đồng có nhiều khi cho rằng, họ chính là nhân dân, rất bức bối khi thấy các ngành quyền khác chống lại ý chí của mình, và nghĩ rằng như vậy là tổn hại đến danh dự và đặc quyền của mình. Cho nên khuynh hướng kiểm soát độc đoán các ngành quyền khác của những người nắm quyền lập pháp là luôn luôn xảy ra, và vì họ luôn luôn được nhân dân ủng hộ, cho nên lắm khi họ làm khó khăn cho công cuộc phân quyền, cân đối trong chính quyền theo đúng tinh thần của Hiến pháp."<sup>1</sup>*

Giai đoạn thứ hai, từ sự ngăn cản ảnh hưởng của lập pháp tới hành pháp thành sự ảnh hưởng thực sự của hành pháp - chính phủ đối với các cảnh quyền lực khác, trong đó cả cảnh quyền lực lập pháp.

Một trong những việc phải áp dụng học thuyết phân quyền là các quyền phải độc lập với nhau. Vì các ngành quyền là riêng rẽ, nên một số người cho rằng, các quyền mà ngành này được sử dụng không liên quan gì đến ngành kia. Thực ra thì các quyền của nhà nước hoà quyền với nhau, James Madison, một trong những thành viên của Quốc hội lập hiến Hoa Kỳ đã giải thích rằng, Hiến pháp không phải tạo ra một hệ thống các thiết chế riêng rẽ, mà là các thiết chế riêng rẽ để thực hiện các chức năng chung, nhờ đó mà: ..."các ban ngành này được kết nối và hoà trộn để trao cho mỗi ban, ngành khác một khả năng kiểm soát hợp hiến đối với ban ngành kia."<sup>2</sup>

Quốc hội không thể hoạt động một mình, kể cả trong việc lập pháp. Mặc dù Hiến pháp trao cho Quốc hội "mọi quyền lập pháp, song quyền này không thể được thi hành mà không có sự dính líu đến hành pháp và tư pháp. Sự phụ thuộc cũng có cả đối với hành pháp và tư pháp. Theo Điều 2 của Hiến pháp Hoa Kỳ, cũng như hiến pháp một số nước khác, người đứng đầu các cơ quan hành pháp có quyền triệu tập các phiên họp của lập pháp. Mặc dù không trực tiếp đề ra luật, song Tổng thống "thỉnh thoảng phải trao cho Quốc hội những thông tin về tình trạng liên bang, và khuyến nghị họ xem xét các biện pháp, mà Tổng thống cho là cần thiết." Tổng thống không những có quyền phủ quyết những đạo luật đã được Quốc hội thông qua, mà Tổng thống hoặc người đứng đầu hành pháp còn là tác giả phân lớn các dự án luật của Quốc hội - lập pháp.

Ngoài ra những nhiệm vụ gì xuất hiện, chưa được luật pháp phân định thuộc quyền lực nào, mà nhà nước cần phải đảm nhiệm, thì không ai khác ngoài cảnh hành pháp phải đứng ra gánh chịu. Thậm chí những nhiệm vụ, quyền hạn được hiến pháp ghi nhận rõ ràng của lập pháp hoặc tư pháp, thì muốn cho hai cảnh quyền lực này thực thi tốt vẫn phải có sự trợ tá của hành pháp.

Khái niệm về một Tổng thống có quyền lập pháp đã được phổ biến kể từ sau Chiến tranh thế giới Thứ hai. Từ đó đến nay vai trò này đã được thiết chế hoá, được thể hiện không chỉ vì cá tính độc đáo của một vị Tổng thống, một hoàn cảnh đặc biệt nào, mà chính là vì mọi người, trong đó có Quốc hội, báo chí, và công chúng trông đợi điều này.<sup>3</sup> Một số người cho rằng sự trông đợi này có thể là kết quả của việc thay đổi cách thức điều hành ở cấp độ quốc gia - hình mẫu mà trước đây trong thế kỷ XIX vẫn là một Quốc hội mạnh, một Tổng thống yếu, 4 sang một mối quan hệ khác, một Tổng thống mạnh, hay chí ít là được cân bằng giữa Quốc hội và Chính phủ.

<sup>1</sup> Xem, Hamilton, *Madison and Jay On The Constitution*. Copyright, 1954, p 128 -129.

<sup>2</sup> Xem, James Madison, *The Federalist*, No 48, ed. Edward Mead Earle (New York: Modern Library, n.d.), tr. 321.

<sup>3</sup> Xem, Stephen Wayne, *Quyền lập pháp của Tổng thống*. New York. Harper và Row, 1978.

<sup>4</sup> Xem, H. Davidson and J. Oleszek. *Congress and its members/ Quốc hội và các thành viên*, NXB Chính trị Quốc gia 2002, tr. 455.

Thi hành các điều luật một cách trung thực là trách nhiệm của Tổng thống - người đứng đầu hành pháp. Mặc dù Quốc hội được quyền thành lập ra các bộ và cơ quan cơ cấu của hành pháp, song nhịp độ và hoạt động của hành pháp do người đứng đầu cơ quan hành pháp và những người được người đứng đầu hành pháp bổ nhiệm quyết định.

Ngoại giao và an ninh quốc phòng là lĩnh vực truyền thống là đặc quyền của hoàng gia, chuyển sang thời dân chủ Hiến pháp đã chia quyền này một cách bình quân cho hành pháp và lập pháp. Nhưng thực tế người đứng đầu hành pháp được giao trách nhiệm trong lĩnh vực này một cách rộng rãi hơn.

Trong lịch sử của nước Mỹ, các Tổng thống, Quốc hội và Toà án đã có những nhượng bộ lẫn nhau để áp dụng các quyền lực chung. Như thẩm phán Joseph Story đã từng viết, các tác giả của Hiến pháp muốn: "chứng minh việc áp dụng triệt để cứng nhắc (cơ chế tam quyền phân lập) trong mọi trường hợp sẽ phá vỡ tính hiệu quả của chính phủ và dẫn đến sự phá hoại các quyền tự do công cộng." Thẩm phán Robert Jackson còn cho rằng: "Mặc dù Hiến pháp phân tán quyền lực chủ yếu để đảm bảo tự do, song nó cũng dự liệu rằng việc áp dụng phải được tiến hành sao cho hoà nhập các quyền phân tán thành một chính phủ hoạt động tốt."<sup>1</sup>

## 2. Vị trí pháp lý của Chính phủ ở Việt Nam

Vì tầm quan trọng của chính phủ trong cấu trúc quyền lực nhà nước, mỗi lần thay đổi hay sửa đổi Hiến pháp ở Việt Nam, thì việc xác định lại vị trí, vai trò của Chính phủ - hành pháp lại nổi lên một cách gay gắt. Cuối cùng cả 4 bản Hiến pháp của nhà nước ta và kể cả lần sửa đổi mới đây của năm 2001, có tới 5 định nghĩa khác nhau về Chính phủ - hành pháp, mỗi lần thay đổi hiến pháp lại có sự thay đổi về mặt ngôn từ.

Nhưng suy cho cùng thì định nghĩa của Hiến pháp năm 1946 – Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà được thông qua dưới sự chỉ đạo một cách sát sao của Chủ tịch Hồ Chí Minh là có phần đúng và nhất là cô đọng hơn cả:

“Cơ quan hành chính cao nhất là Chính phủ của Việt Nam Dân chủ Cộng hoà.”<sup>2</sup> Hay có thể đọc ngược lại một chút mà ý nghĩa của quy phạm vẫn không có gì thay đổi: Chính phủ là cơ quan chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà.

Điều 109 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện hành quy định địa vị pháp của Chính phủ như sau:

*“Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

*Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân.*

<sup>1</sup> Xem, Joseph Story, *Những bình luận về Hiến pháp*, tái bản lần thứ 5 (Boston: Little, Brown, 1905), 1: p.396; Về bình luận của Jackson; Xem, Youngstown Sheet and Tube Co. kiện Sawyer, 343 U.S. 579, 635 (1972).

<sup>2</sup> Xem, Nguyễn Đăng Dung, *Sự phân biệt hay thống nhất giữa chấp hành, hành pháp và hành chính nhà nước cao nhất trong Chính phủ CHXHCN Việt Nam*. Nghiên cứu lập pháp năm 2001, số 10.

Điều 43 của Hiến pháp Việt Nam dân chủ cộng hoà.

*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.”*

Như điều trên đã phân tích Chính phủ nên được định nghĩa rõ ràng là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất là gì? Và cần phải làm gì để Chính phủ thể hiện mình là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất?

Chữ “hành chính”- “administration”, và chữ “hành pháp” – “Executive” đều được dịch ra tiếng Việt từ tiếng Hán, nhiều khi giữa chúng đều cùng mang một ý nghĩa không phân biệt được dùng để chỉ các hành vi của cơ quan, mà hoạt động của chúng có mục đích thực hiện các văn bản quy định của cơ quan chính trị do dân bầu ra.<sup>1</sup> Hành chính nhà nước cao nhất – Chính phủ phải khác với hành chính nhà nước khác, hành chính nhà nước trung gian và hành chính nhà nước cấp cơ sở.

Hành chính nhà nước cao nhất cũng giống các hành chính nhà nước trung gian và cơ sở, cùng là tổ chức thực hiện các quyết định của luật pháp như trên đã nêu. Nhưng sự thực hiện luật của hành chính nhà nước cao nhất tập trung ở sự chi tiết hóa luật thông qua hoạt động lập quy, và tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội. Thông qua những hoạt động này mà Chính phủ tập trung cho việc hoạch định ra chính sách quốc gia. Và Chính vì vậy mà:

***Thứ nhất, Chính phủ - hành pháp là nơi khơi dậy, phát động mọi nhân lực, vật lực của xã hội bằng các chính sách.***

Chính phủ có nghĩa là cai trị. Mà đã là cai trị (quản lý nhà nước) thì phải biết tiên liệu. Chính sự tiên liệu này buộc chính phủ phải có trách nhiệm can thiệp ở một mức độ nhất định đến hoạt động của các cơ quan nhà nước khác, và hoạt động của mọi công dân, cũng như định ra những quy định mà lập pháp chưa kịp hoặc không cần thiết phải quy định.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của Chính phủ - Hành pháp hiện nay là Chính phủ phải có trách nhiệm hoạch định ra chính sách cho quốc gia. Vì vậy không ít tác phẩm khoa học nói rằng, chính phủ là động cơ của toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Đây là một trong những đặc điểm khác của hành chính nhà nước tối cao với hành chính nhà nước khác. Cùng là một phần của quản lý nhà nước, nhưng hành chính nhà nước tối cao thì phải tập trung vào việc tìm ra đường lối, chính sách thông qua hoạt động trình các dự án luật trước Quốc hội và ban hành các văn bản pháp quy. Nhưng điều đáng chú ý là không có mấy bản Hiến pháp nào quy định vấn đề này.

Nói đến chính phủ thời hiện đại là gắn liền với chính sách. Hoạch định chính sách quốc gia là một trong những chức năng quan trọng gắn liền với sự tồn tại và tiêu vong hiện nay của chính phủ. Chính sách chính là sáng kiến để ra pháp luật hoặc nếu không là như vậy, thì chí ít nó cũng là nguồn làm khơi dậy sức sống thực tế của các quy phạm pháp luật, đã được Quốc hội ban hành từ những năm trước đó.<sup>2</sup> Chính đây là điểm hoàn toàn khác với lý thuyết phân chia quyền lực. Chính sách là những gì mà chính phủ đề ra và thực thi để đối phó với những hoàn cảnh mà chính phủ nhận thức được. Rất nhiều chính sách được công bố rõ ràng và được thừa nhận là những tuyên bố có thẩm quyền về những gì mà chính phủ đang thực thi hoặc dự định thực thi đối với một vấn đề cụ thể. Các chính sách có thể ảnh hưởng rất sâu rộng (ví dụ như vấn đề cấp tài trợ cho hệ thống

<sup>1</sup> Xem, Từ điển Hán Việt của Đào Duy Anh. NXB Đồng Tháp năm 1996

<sup>2</sup> Xem thêm, Nguyễn Đăng Dung: *Chính trị và hành chính sự tương đồng và khác biệt*. Trong cuốn Hiến pháp và Bộ máy Nhà nước. NXB giao Thông Vận tải. Hà Nội, 2002, tr. 262 -263.

an sinh xã hội) nhưng cũng có thể rất nhỏ nhặt, ví dụ như việc đặt tên cho các toà nhà của Nhà nước theo tên của các quan chức nổi tiếng đã quá cố. Tuy vậy chúng đều là những chính sách được công bố rõ ràng, được ghi nhận bằng văn bản, thường là bằng luật pháp. Tuy nhiên không phải bất cứ chính sách nào của nhà nước cũng được ghi bằng văn bản luật. Một số chính sách được các quan chức đưa ra, nhưng vì lý do này hay lý do khác, không bao giờ được ghi lại trong những điều luật hay những quy định của nhà nước.

Chủ thể chủ yếu trong việc hoạch định ra các chính sách là hành pháp. Tầm quan trọng của chính sách nằm ở chỗ, chính sách liên quan đến phân bổ ngân sách, phát động tất cả các nguồn lực, và vật lực của quốc gia, chứ không phải là luật pháp. Việc thực thi luật pháp chưa hẳn đã liên quan đến việc chi ngân sách của Nhà nước, vì nhiều văn bản luật không phải chỉ được thực thi từ phía nhà nước. Đất nước phát triển trước hết bằng các chính sách, chứ chưa chắc đã bằng luật pháp.

Trong bất cứ trường hợp nào cơ chế xây dựng và điều phối chính sách đó phải thực hiện được 5 nhiệm vụ cơ bản sau:

1. cung cấp thông tin và cảnh báo báo trước về những vấn đề chính sách sắp xảy ra;
2. bảo đảm tham vấn trước tất cả các bên có liên quan thuộc chính phủ;
3. cung cấp những phân tích hỗ trợ và đề xướng các giải pháp lựa chọn;
4. ghi chép và phổ biến các quyết định chính sách và,
5. giám sát việc thực hiện các quyết định.

Nhằm thực hiện tốt tất cả 5 nhiệm vụ trên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần phải tuân thủ 4 nguyên tắc cơ bản sau:

*Thứ nhất:* tính kỹ luật, nhằm loại bỏ những quyết định chính sách không có khả năng bảo đảm về tài chính và không có khả năng thực thi;

*Thứ hai:* tính công khai, minh bạch của quá trình đưa ra quyết định, đồng thời vẫn bảo đảm bí mật cần thiết cho quá trình thảo luận thẳng thắn;

*Thứ ba:* tính dự đoán được định hướng của chính sách;

*Thứ tư:* lựa chọn cấu trúc, hay nói một cách khác là một quá trình có trình tự chặt chẽ mà nhờ đó, chỉ có những vấn đề quan trọng mới được trình lên các nhà hoạch định chính sách, phải loại bỏ những vấn đề tầm thường và ít quan trọng.<sup>1</sup>

***Thứ hai, Chính phủ là tác giả của các văn bản luật và là nơi ban hành chủ yếu các văn bản pháp quy điều chỉnh các hoạt động của xã hội.***

Chính phủ phần lớn là tác giả của các dự án luật (sáng kiến pháp luật). Chính phủ là động lực chính yếu của quy trình lập pháp. Theo Hiến pháp Việt Nam, Chính phủ là chủ thể có quyền trình dự án luật. Trên thực tế, đa số các đạo luật do Quốc hội thông qua là do Chính phủ trình lên.

Bên cạnh việc là chủ thể chủ yếu cho việc trình, đề xuất các dự án luật Chính phủ - hành pháp còn là cơ quan ban hành nhiều văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật nhất.

Những điểm lợi ích của chế độ lập pháp uỷ quyền cho phép các bộ trưởng cùng các chức sắc khác được quy định các chi tiết thừa hành sau khi một dự án đã trở thành luật nhằm:

---

<sup>1</sup> Xem, S. Chiavo- Campo and P.S.A. Sundaram: Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cách tranh. NXB Chính trị Quốc gia Hà nội, 2003 tr.38 39.

1, rút ngắn và giải thích rõ các dự luật của Quốc hội, khiến Quốc hội có thể tập trung vào những vấn đề lớn của quốc gia liên quan đến chính sách và nguyên tắc;

2, khích lệ tinh thần mềm dẻo cho hành pháp được quy định phù hợp với hoàn cảnh cụ thể, thích hợp với những điều kiện hoàn cảnh của địa phương, hoặc của những trường hợp cụ thể;

3, một phương tiện thừa hành chính sách của Quốc hội một cách mau lẹ, hợp thời và thích đáng.<sup>1</sup>

Ban hành văn bản pháp quy là một trong những nhiệm vụ căn bản nhất của quyền hành pháp, mà đứng đầu là Chính phủ - cơ quan hành chính cao nhất của mỗi quốc gia. Hay nói một cách khác quyền hành chính cao nhất là quyền ban hành các văn bản pháp quy. Đó là sự khác nhau giữa hành chính nhà nước cao nhất với các hành chính nhà nước khác không phải là cao nhất.

Từ những điều trên chúng ta rất dễ nhận ra sự sai lầm của các quan điểm cho rằng, cần phải giảm bớt chức năng nhiệm vụ chuẩn bị các dự án luật cũng như việc ban hành các văn bản chứa đựng quy phạm của chính phủ, để tập trung vào công việc chấp hành và hành chính nhà nước của chính phủ, vì hiện nay Chính phủ mất rất nhiều thời gian vào công tác lập pháp.<sup>2</sup>

Có thể định nghĩa một cách chính xác rằng, *Chính phủ – hành chính nhà nước cao nhất là quyền trình dự án luật trước quốc hội và ban hành văn bản pháp quy.*

Hãy xem Hộp

## ***Nhu cầu lập pháp của hành pháp***

Nguyễn Đăng Dung

*Học thuyết phân quyền kể từ khi ra đời cho đến khi được Montesquieu nâng cấp lên thành học thuyết phân quyền của mình trong thời kỳ Khai sáng những năm đầu tiên của Cách mạng tư sản Pháp đã trở thành xương sống của việc tổ chức quyền lực nhà nước khắp nơi trên thế giới. Phân quyền như là một đòi hỏi của dân chủ. Phân quyền như là một nội dung chính của Hiến pháp. Ở đâu không phân quyền thì ở đó không có hiến pháp. Trong những năm dài của cơ chế tập trung chúng ta không thừa nhận sự áp dụng học thuyết phân quyền. Cho nên học thuyết phân quyền đối với chúng ta là rất xa lạ. Chúng ta hầu như không biết hoặc biết rất ít về học thuyết này, cũng như sự áp dụng của học thuyết trong tổ chức cơ cấu của nhà nước tư sản.*

*Cho đến hiện nay với công cuộc đổi mới, mở cửa, và nhất là với công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền thì những hạt nhân hợp lý học thuyết phân quyền mới được chúng ta ghi nhận trong quy định của Hiến pháp năm 1992, sửa đổi năm 2001.*

*Điều 2 của Hiến pháp quy định rõ:*

<sup>1</sup> Xem, *Các nền cai trị và hành chính của Anh quốc*. Luân đôn Nha Thông tin Trung ương, tr. 22.

<sup>2</sup> Xem, Tài liệu Hội nghị Ủy ban Sửa Đổi một số điều của Hiến pháp năm 1992, tại Văn phòng Quốc hội năm 2000

“Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa 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.”

Từ chỗ phủ nhận hoàn toàn đến chỗ thừa nhận cho dù chỉ là một trong những hạt nhân của học thuyết là cả một bước chuyển rất lớn trong nhận thức của chúng ta, đã đến chỗ phải áp dụng một cách tương đối sự phân quyền; Lập pháp phải do Quốc Hội đảm nhiệm và hành pháp thì phải do Chính phủ đảm nhiệm, theo đúng tinh thần lời văn của quy định Hiến pháp. Từ đó đã không ít người có ý kiến cho rằng cần phải chuyển mọi hoạt động có liên quan đến lập pháp từ việc soạn thảo cho đến việc thông qua dự thảo luật cho Quốc Hội.

Người viết bài này có quan điểm hoàn toàn không phải như vậy. Phân quyền theo cách nói của nhà nước tư bản và phân công, phân nhiệm giữa lập pháp và hành pháp theo cách nói của Việt Nam chúng ta không hoàn toàn có nghĩa như vậy. Mà là Quốc hội lập pháp theo nhu cầu của hành pháp.

Hãy nhìn lại lịch sử tổ chức bộ máy nhà nước thời kỳ cận hiện đại và hiện đại của các nhà nước sẽ nói lên điều nhận định trên.

Thứ nhất, theo cách thức tổ chức của nhà nước đại nghị, lấy Anh quốc là điển hình, Chính phủ - hành pháp và Quốc hội/ Hạ nghị viện - lập pháp đều cùng phản ánh ý chí của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng chiếm đa số ghế trong Quốc Hội thông qua một cuộc bầu cử phổ thông bầu ra Nghị sỹ Quốc hội, có quyền đứng ra thành lập Chính phủ. Thủ lĩnh của Đảng cầm quyền sẽ là Thủ tướng Chính phủ. Các thành viên của Chính phủ về nguyên tắc đều là những người co chân trong ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sỹ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó thôi, cộng với quyền trình dự án luật trước Quốc Hội, nên gần như một nguyên tắc mọi dự luật đều xuất phát từ Chính phủ - hành pháp. Mọi hoạt động của Quốc hội - lập pháp và Chính phủ - hành pháp đều do đảng cầm quyền quyết định. Quốc hội chỉ còn lại là kiểm soát Chính phủ và sẵn sàng thay đổi Chính phủ đang cầm quyền của đảng đối lập.

Vì vậy, ở đây rõ ràng là nhu cầu lập pháp nằm trong tay hành pháp chứ không phải hoàn toàn nằm trong tay lập pháp. Trên thực tế ở đây không có một tí nào gọi là phân quyền giữa lập pháp và hành pháp.

Hãy xem câu chuyện lịch sử dưới đây là một minh chứng:

Thuở ban đầu của nhà nước dân chủ tư sản Anh quốc, người ta cũng quan niệm rằng quyền lập pháp nằm trong tay Nghị viện. Nhưng sau đó với sự vận động của tiến trình dân chủ quyền trình dự án luật rơi dần về tay của Chính phủ - hành pháp. Thông qua việc trình dự án luật, mà chính phủ thể hiện rõ những quan điểm chủ trương chính sách của mình.



*Việc chấp nhận chính sách cũng đồng thời hình thành dần dần trên cùng một cấp độ và cùng một lúc với việc thành lập ra Chính phủ. Mãi đến những năm đầu của thế kỷ XX, mới thống nhất được quan điểm này:*

*"Các ông đã chấp nhận chúng tôi, thì cũng phải chấp nhận luôn cả chính sách của chúng tôi. Các ông không thể chỉ chọn lựa chính sách của chúng tôi mà lại không có chúng tôi, không chỉ lấy một cái này, mà lại bỏ cả cái kia kèm theo được.*

*- Một là nhận, thì nhận cả luôn,*

*- Hai là bỏ, thì bỏ cả luôn."*

*Năm 1946 ông Herbert Morrison cựu Phó Thủ tướng Anh quốc đã tuyên bố như vậy. Và chính ông cũng tự nhận thấy trách nhiệm cai trị thường xuyên của chính phủ đối với đất nước, mà không phải Quốc hội, Nghị viện. Ông cho rằng:*

*" - Ai chịu trách nhiệm về việc cai trị thường xuyên, Chính phủ hay là Quốc hội?*

*- Tôi xin nói các ngài rằng, Chính phủ phải chịu trách nhiệm... Công việc của Quốc hội là kiểm soát Chính phủ, hát bỏ nó đi nếu muốn, cứ việc tấn công nó, phê bình nó.*

*- Ví Quốc hội không phải là cơ quan được tổ chức ra để coi việc cai trị thường xuyên,*

*- Nếu có, thì không ở xứ này." <sup>1</sup>*

*Chế định chịu trách nhiệm này được hình thành ra như vậy trong lịch sử của Anh quốc, mà không bằng một đạo luật nào của họ ghi nhận. Mãi về sau này chế định quan trọng nói trên mới được các hiến pháp của nhiều nước ghi nhận, sau nhiều thập kỷ cố gắng của thực tế và chính nó trở thành một nguyên tắc quan trọng bậc nhất của mô hình chính thể đại nghị kể cả của các nền cộng hoà và của quân chủ lập hiến.*

*Thứ hai, sự can thiệp hay là sự chủ động đề xuất các hoạt động lập pháp của hành pháp không chỉ được thể hiện ở các nước mà bộ máy được tổ chức theo thể chế đại nghị, còn cũng được thể hiện trong nhà nước, mà bộ máy nhà nước được tổ chức theo chế độ tổng thống như Mỹ quốc. Điều cần phải chú ý ở đây là nếu như ở chế độ đại nghị, mà mô hình của nó quy kết từ nước Anh, với mô hình của hiến pháp bất thành văn, sự can thiệp của hành pháp vào lập pháp, được hiến pháp bất thành văn của họ lờ đi, chỉ được hình thành trong thực tế, sau này dần dần được các nước quy định hẳn vào các quy định hiến pháp của mình, thì ở các nước theo thể chế tổng thống sự can thiệp này ngay từ thở ban đầu đã được ngăn cấm ngay trong các quy định của hiến pháp thành văn.*

---

<sup>1</sup> Xem, Robert E. Ward and Roy C. Macridis. Modern Political Systems Europe. Prentice, Hall, Inc Englewood Cliffs, New Jersey Library of Congress Catalog No 63 . 11095, p. 156

*Nếu Hiến pháp của các nước đại nghị sau này quy định rõ sự can thiệp của hành pháp vào lập pháp như quyền trình dự án luật trước lập pháp của hành pháp, thì trong thể chế của nhà nước theo chế độ tổng thống không cho phép hành pháp và lập pháp có sự phối kết hợp với nhau như của chế độ đại nghị. Một trong những biểu hiện này là việc quy định, hành pháp không được quyền trình dự án luật trước Quốc hội – lập pháp. Quyền lập pháp của hiến pháp được quy định dành riêng cho cơ quan lập pháp ngay từ khi có sáng quyền lập pháp. Chỉ các nghị sỹ thượng và hạ nghị viện mới có quyền này. Trong khi đó các cơ quan hành pháp và cả người đứng đầu nhà nước đều không được có quyền trình dự án luật trước nghị viện. Nhưng bằng các con đường không chính thức, tổng thống – người đứng đầu hành pháp can thiệp rất sâu vào quá trình lập pháp của Quốc hội. Ví dụ như việc thông điệp đọc hàng năm trước Quốc hội Mỹ (khoảng tháng Giêng), Tổng thống đã gửi yêu cầu lập pháp của mình sang cho Quốc hội – Lập pháp. Hoặc bằng con đường trình dự án luật của các đảng viên cùng đảng của mình, mà Tổng thống hành pháp can thiệp đến chương trình lập pháp của Quốc hội. Hơn thế nữa bằng quyền phủ quyết tổng thống Mỹ không cho phép thi hành hoặc chỉ ít là phải chỉnh lý theo ý chí của mình các dự thảo luật đã được Nghị viện thông qua.*

*Chính vì những lẽ đó mà trong một bài viết về “Quyền lập pháp của Tổng thống”, ông Stephen Wayne đã viết:*

*“Khái niệm về một Tổng thống có quyền lập pháp đã được phổ biến kể từ sau Chiến tranh thế giới Thứ hai. Từ đó đến nay vai trò này đã được thiết chế hoá, được thể hiện không chỉ vì cá tính độc đáo của một vị Tổng thống, một hoàn cảnh đặc biệt nào, mà chính là vì mọi người, trong đó có Quốc hội, báo chí, và công chúng trông đợi điều này.”<sup>1</sup>*

*Như vậy, qua những điều đã phân tích ở trên chúng ta rất dễ nhận thấy rằng, cho dù được tổ chức theo mô hình đại nghị, hay được tổ chức theo mô hình của chế độ tổng thống, thì lập pháp và hành pháp vẫn không có sự phân chia tuyệt đối với nhau, và hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí các hoạt động lập pháp lại còn là nhu cầu của hành pháp. Bản thân Quốc hội không có nhu cầu của sự lập pháp.*

*Tại sao lại như vậy? và tại sao cứ nói đến cơ cấu tổ chức nhà nước người ta nói đến phân quyền như là một đòi hỏi tất yếu khách quan của một nhà nước dân chủ? Và cũng chính vì lẽ đó mà trong công cuộc đổi mới hiện nay sau một thời gian dài tuyệt đối không áp dụng nguyên tắc phân quyền trong tổ chức hoạt động nhà nước xã hội chủ*

---

<sup>1</sup> Xem, Stephen Wayne, *Quyền lập pháp của Tổng thống*. New York. Harper và Row, 1978.

*nghĩa, trong đó có Việt nam chúng ta, lại cố gắng thực hiện sự phân công, phân nhiệm giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.*

*Câu trả lời không phải là dễ. Nhưng điểm cần phải có trong câu trả lời là yêu cầu của dân chủ và mối tương quan của pháp luật với tự do. Trong một nhà nước dân chủ, sự quản lý của nhà nước phải theo pháp luật. Chính phủ hành pháp chỉ hoạt động trên cơ sở của các đạo luật. Việc điều hành đất nước của hành pháp không dựa trên cơ sở của luật pháp là biểu hiện của một nhà nước độc tài, chuyên chế. Mà người có quyền thông qua luật đó lại là Quốc hội, người đại diện của nhân dân. Mặc dù trên thực tế không hoàn toàn tuân thủ theo nguyên tắc phân quyền, quyền lực có xu hướng tập trung cho hành pháp, nên đòi hỏi tuân theo nguyên tắc này như là một tiêu chí của dân chủ. Đó là lý do giải thích vì sao ở mọi nhà nước tư sản luôn luôn chủ trương phân quyền.*

*Sự hợp lý của nhu cầu lập pháp của hành pháp còn thể hiện ở chỗ, chính thông qua các đề xuất lập pháp mà hành pháp có khả năng triển khai các chủ trương chính sách của mình nằm trong chương trình tranh cử của họ đã được nhân dân đa số bỏ phiếu thông qua.*

*Tháng 11 năm 2005*

### **III. THÀNH PHẦN VÀ CƠ CẤU CỦA CHÍNH PHỦ**

Thành phần của Chính phủ gồm có Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và các thành viên khác.

Chính phủ gồm có:

- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng;
- Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Số Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ do Quốc hội quyết định.

Thủ tướng do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước.

Thủ tướng trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là đại biểu Quốc hội.

Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, chấp thuận việc từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Cơ cấu của Chính phủ bao gồm các bộ và cơ quan ngang bộ. Hiện nay Chính phủ Việt Nam có 25 bộ và cơ quan ngang bộ. Ngoài ra trong cơ cấu của Chính phủ còn một

số các cơ quan trực thuộc Chính phủ. Ví dụ như Tổng cục thống kê, Tổng cục Du lịch; Tổng cục Bảo Bảo hiểm xã hội; Ban Cơ yếu, Ban Tôn giáo;

*Hãy xem Sơ đồ thể hiện có cấu của Chính phủ Việt Nam theo Hiến pháp hiện hành như sau:*

	Văn phòng Chính phủ	Ngân hàng Nhà nước	Ủyban Dân tộc	Thanh tra Nhà nước	Thể dục thể thao	Ủy ban Dân số Gia đình & Trẻ em	
Bộ Quốc phòng							
Bộ Ngoại giao							
Bộ Công an							
Bộ Tài Chính							
Bộ Tư pháp							
Bộ Kế hoạch và Đầu tư							
Bộ Thương mại							
Bộ Giao Thông vận tải							
Bộ Xây dựng							
Bộ Thủy sản							
Bộ Văn Hóa thông tin							
Bộ Giáo dục và							

Đào tạo				
Bộ Nông nghiệp & PTNN				
Bộ Công nghiệp				
Bộ Khoa học & Công nghệ				
Bộ Y tế				
Bộ Nội vụ				
Bộ Bưu chính Công nghệ thông tin				
Bộ Tài Nguyên và Môi trường				
Bộ Lao động & Thương binh Xã hội	*			

*Sơ đồ trên cho chúng ta thấy 3 điểm:*

Thứ nhất, các cơ quan bộ được tổ chức theo chiều dọc theo các ngành kinh tế - xã hội của quốc gia. Mỗi một ngành là một nhiệm vụ của Chính phủ, do một bộ đảm nhiệm, đứng đầu mỗi bộ là bộ trưởng chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng và trước Quốc hội về tình của của ngành.

Thứ hai, mỗi một lĩnh vực tương ứng với một chức cần phải quản lý của Chính phủ do một cơ quan ngang bộ được tổ chức theo chiều ngang gọi là những chức năng, các cơ quan này thường được gọi là các ủy ban, hoạt động của quản lý của các ủy ban này xuyên suốt tất cả các ban ngành của các bộ. Đứng đầu ủy ban là Chủ nhiệm ủy ban bộ trưởng chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng và trước Quốc hội về tình hình của ngành.

Thứ ba, mỗi một tổ chức, mỗi một chủ thể đều chịu 2 lần quản lý của Chính phủ: Một chiều dọc do các bộ chuyên ngành, và một chiều ngang do các bộ chức năng đảm nhiệm.

#### **IV. THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH PHỦ**

“Thẩm quyền” là thuật ngữ tương đối căn bản giúp chúng ta xác định địa vị pháp lý của Chính phủ. Trong Hiến pháp Việt Nam thuật ngữ “thẩm quyền” được dùng gần như tương đương với thuật ngữ “nhiệm vụ và quyền hạn”.

*Điều 112 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ như sau:*

1- Lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, xây dựng và kiện toàn hệ thống thống nhất bộ máy hành chính Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ viên chức Nhà nước;

2- Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân; tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân;

3- Trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội;

4- Thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân; thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; phát triển văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước;

5- Thi hành những biện pháp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình, bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội; bảo vệ môi trường;

6- Củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân; bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;

7- Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước; công tác thanh tra và kiểm tra Nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy Nhà nước; công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;

8- Thống nhất quản lý công tác đối ngoại của Nhà nước; ký kết, tham gia, phê duyệt điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài;

9- Thực hiện chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo;

10- Quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

11- Phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tạo điều kiện để các tổ chức đó hoạt động có hiệu quả.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, Luật Tổ chức Chính phủ quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực kinh tế như sau:*

1. Thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; củng cố và phát triển kinh tế nhà nước, chú trọng các ngành và lĩnh vực then chốt để bảo đảm vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế tập thể tạo thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân.

Quyết định chính sách cụ thể để phát huy tiềm năng của các thành phần kinh tế, thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa;

2. Quyết định chính sách cụ thể thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, chú trọng công nghiệp hóa, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn;

3. Xây dựng dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, năm năm, hàng năm trình Quốc hội; chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đó;

4. Trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước, dự kiến phân bổ ngân sách trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương, tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm; tổ chức và điều hành thực hiện ngân sách nhà nước được Quốc hội quyết định;

5. Quyết định chính sách cụ thể, các biện pháp về tài chính, tiền tệ, tiền lương, giá cả;

6. Thống nhất quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân, tài nguyên quốc gia; thi hành chính sách tiết kiệm; thực hiện chức năng chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

7. Thi hành chính sách bảo vệ, cải tạo, tái sinh và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên;

8. Thống nhất quản lý hoạt động kinh tế đối ngoại, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở phát huy nội lực của đất nước, phát triển các hình thức quan hệ kinh tế với các quốc gia, tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, hỗ trợ và thúc đẩy sản xuất trong nước.

Quyết định chính sách cụ thể khuyến khích doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động kinh tế đối ngoại; khuyến khích đầu tư nước ngoài và tạo điều kiện thuận lợi để người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước;

9. Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước.

*Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi trường:*

1. Thống nhất quản lý và phát triển hoạt động khoa học và công nghệ; chỉ đạo thực hiện chính sách, kế hoạch phát triển khoa học và công nghệ;

2. Quyết định chính sách cụ thể về khoa học và công nghệ để bảo đảm phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu, ưu tiên đầu tư cho những hướng khoa học công nghệ hiện đại, công nghệ cao, chú trọng công nghệ thông tin, công nghệ sinh học; đa dạng hoá và sử dụng có hiệu quả các nguồn đầu tư phát triển khoa học và công nghệ;

3. Thống nhất quản lý các tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, hệ thống thông tin khoa học và công nghệ; sử dụng có hiệu quả các thành tựu khoa học và công nghệ ;

4. Thống nhất quản lý tiêu chuẩn, đo lường, chất lượng sản phẩm, sở hữu trí tuệ và chuyển giao công nghệ;

5. Quyết định chính sách cụ thể về bảo vệ, cải thiện và giữ gìn môi trường; chỉ đạo tập trung giải quyết tình trạng suy thoái môi trường ở các khu vực trọng điểm; kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường.

*Luật Tổ chức Chính phủ quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thông tin, thể thao và du lịch:*

1. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp văn hoá, văn học, nghệ thuật; quy định các biện pháp để bảo tồn, phát triển nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá; khuyến khích phát triển các tài năng sáng tạo văn hoá, nghệ thuật, chống việc truyền bá tư tưởng và sản phẩm văn hoá độc hại; bài trừ mê tín, hủ tục; không ngừng xây dựng nếp sống văn minh trong xã hội;

2. Quyết định chính sách cụ thể về giáo dục để bảo đảm phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu; ưu tiên đầu tư, khuyến khích các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục, nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, phát hiện, bồi dưỡng và sử dụng nhân tài.

Thống nhất quản lý hệ thống giáo dục quốc dân về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử, hệ thống văn bằng, chức danh khoa học, các loại hình trường, lớp và các hình thức giáo dục khác; thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở và chống tái mù chữ;

3. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp thông tin, báo chí; thi hành các biện pháp để ngăn chặn có hiệu quả những hoạt động thông tin làm tổn hại lợi ích quốc gia, phá hoại nhân cách, đạo đức và lối sống tốt đẹp của người Việt Nam;

4. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp thể dục, thể thao; tạo điều kiện để mở rộng và nâng cao chất lượng các hoạt động thể dục, thể thao quần chúng, chú trọng hoạt động thể thao chuyên nghiệp, bồi dưỡng các tài năng thể thao;

5. Quyết định chính sách cụ thể nhằm đẩy mạnh phát triển du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động du lịch trong nước và phát triển du lịch quốc tế.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, Luật Tổ chức Chính phủ quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực y tế và xã hội:*

1. Quyết định chính sách cụ thể nhằm hướng nghiệp, tạo việc làm, cải thiện điều kiện làm việc, an toàn lao động, vệ sinh lao động, phòng ngừa bệnh nghề nghiệp cho



người lao động; chỉ đạo thực hiện các chương trình xoá đói, giảm nghèo; mở rộng các hình thức bảo hiểm xã hội và an sinh xã hội; thực hiện cứu trợ xã hội;

2. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp chăm sóc, bảo vệ sức khoẻ của nhân dân, huy động và tổ chức mọi lực lượng xã hội xây dựng và phát triển nền y học Việt Nam; đầu tư, phát triển sự nghiệp bảo vệ sức khoẻ của nhân dân; thống nhất quản lý công tác phòng bệnh, chữa bệnh, sản xuất và lưu thông thuốc chữa bệnh, ngăn ngừa các bệnh xã hội, thực hiện các chính sách, chế độ về y tế, bảo vệ sức khoẻ nhân dân;

3. Thực hiện chính sách ưu đãi đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, chính sách khen thưởng và chăm sóc đối với những người và gia đình có công với nước;

4. Thực hiện chính sách và biện pháp bảo đảm quyền bình đẳng nam nữ về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và gia đình; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ và thực hiện quyền trẻ em; giúp đỡ người già, người khuyết tật và trẻ em có hoàn cảnh khó khăn đặc biệt; có biện pháp ngăn ngừa và chống mọi hành vi bạo lực đối với phụ nữ và trẻ em, xúc phạm nhân phẩm phụ nữ và trẻ em;

5. Thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình, giảm tỷ lệ tăng dân số; nâng cao chất lượng dân số;

6. Tổ chức và tạo điều kiện cho thanh niên được học tập, lao động và giải trí, phát triển thể lực, trí tuệ, bồi dưỡng về đạo đức, truyền thống dân tộc, ý thức công dân và lý tưởng xã hội chủ nghĩa, phát huy khả năng của thanh niên trong công cuộc lao động sáng tạo để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc;

7. Tổ chức thực hiện các biện pháp phòng ngừa và đấu tranh, ngăn chặn các tai nạn, tệ nạn xã hội.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, Luật Tổ chức Chính phủ quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực dân tộc và tôn giáo:*

1. Quyết định chính sách, các biện pháp cụ thể nhằm bảo đảm thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ, giúp nhau cùng phát triển, thực hiện công bằng xã hội giữa các dân tộc, quyền dùng tiếng nói, chữ viết của các dân tộc, giữ gìn, phát huy và làm giàu bản sắc văn hoá, truyền thống tốt đẹp của các dân tộc; chống mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc;

2. Quyết định chính sách cụ thể, các biện pháp ưu tiên phát triển mọi mặt ở các vùng dân tộc thiểu số, xây dựng kết cấu hạ tầng, thực hiện các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội, phát triển kinh tế hàng hoá, từng bước nâng cao đời sống của đồng bào các dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và các vùng căn cứ địa cách mạng;

3. Thực hiện chính sách ưu tiên phát triển giáo dục, nâng cao dân trí, bồi dưỡng nguồn nhân lực, chương trình chăm sóc sức khoẻ cho đồng bào miền núi, dân tộc thiểu số; có quy hoạch và kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng cán bộ là người dân tộc thiểu số;

4. Thực hiện chính sách tôn giáo, bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào của công dân; bảo đảm sự bình đẳng giữa các tôn giáo trước pháp luật; chống mọi hành vi xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, Luật Tổ chức Chính phủ quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội:*

1. Tổ chức thực hiện các chính sách, biện pháp cụ thể để củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân, xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân gắn với thế trận an ninh nhân dân, kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh, quốc phòng, an ninh với kinh tế nhằm bảo đảm an ninh, chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và những thành quả của cách mạng; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân, xây dựng công nghiệp quốc phòng, bảo đảm trang bị cho lực lượng vũ trang; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;

2. Thực hiện chính sách ưu đãi, bảo đảm đời sống vật chất, tinh thần và chính sách hậu phương đối với các lực lượng vũ trang nhân dân;

3. Tổ chức và thực hiện các biện pháp phòng ngừa và đấu tranh chống các loại tội phạm, các vi phạm pháp luật.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, Luật tổ chức Chính phủ quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực đối ngoại:*

1. Thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, rộng mở, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ quốc tế; chủ động hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, bình đẳng và cùng có lợi; quyết định các chủ trương và biện pháp để tăng cường và mở rộng quan hệ với nước ngoài và các tổ chức quốc tế; bảo vệ độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế; thống nhất quản lý nhà nước về công tác đối ngoại;

2. Trình Chủ tịch nước quyết định việc ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước và trình Chủ tịch nước phê chuẩn việc ký kết, gia nhập điều ước quốc tế do Chính phủ ký nhân danh Nhà nước; đàm phán, ký, phê duyệt, gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập;

3. Quyết định và chỉ đạo việc thực hiện các chính sách cụ thể về hợp tác kinh tế, khoa học và công nghệ, văn hoá, giáo dục và các lĩnh vực khác với các nước, vùng lãnh thổ và các tổ chức quốc tế; mở rộng công tác thông tin đối ngoại;

4. Tổ chức và chỉ đạo hoạt động của các cơ quan đại diện của Nhà nước tại nước ngoài và tại các tổ chức quốc tế; bảo vệ lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài; quản lý hoạt động của tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam;

5. Quyết định chính sách cụ thể nhằm khuyến khích người Việt Nam định cư ở nước ngoài đoàn kết cộng đồng, giữ gìn bản sắc văn hoá, truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước; thực hiện các biện pháp bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, Luật tổ chức Chính phủ quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực tổ chức hệ thống hành chính nhà nước:*

1. Trình Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ, việc thành lập, bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ, việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, việc thành lập hoặc giải thể 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 dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

2. Tổ chức và chỉ đạo hoạt động của hệ thống bộ máy hành chính nhà nước thống nhất từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước thông suốt trong hệ thống hành chính nhà nước, cơ quan hành chính cấp dưới phải phục tùng sự lãnh đạo và chấp hành nghiêm chỉnh các quyết định của cơ quan hành chính cấp trên.

Quyết định và chỉ đạo thực hiện phân công, phân cấp quản lý ngành và lĩnh vực trong hệ thống hành chính nhà nước.

Chỉ đạo thực hiện cải cách hành chính nhà nước, xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả;

3. Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ; quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và hướng dẫn về tổ chức một số cơ quan chuyên môn để Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương; quy định định mức biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc Ủy ban nhân dân;

4. Thống nhất quản lý cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước từ trung ương đến cơ sở; xây dựng và đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trong sạch, có trình độ, năng lực, trung thành với Nhà nước xã hội chủ nghĩa, tận tụy phục vụ nhân dân; quyết định và chỉ đạo thực hiện các chính sách, chế độ về đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước; quy định và chỉ đạo thực hiện chính sách cụ thể đối với cán bộ xã, phường, thị trấn.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, Luật Tổ chức Chính phủ quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đối với Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương:*

1. Hướng dẫn và kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng; kiểm tra tính hợp pháp của các nghị quyết của Hội đồng nhân dân;

2. Tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định:

a) Gửi Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng có liên quan đến hoạt động của chính quyền địa phương; giải quyết những kiến nghị của Hội đồng nhân dân;

b) Bồi dưỡng đại biểu Hội đồng nhân dân kiến thức về quản lý nhà nước;

c) Bảo đảm cơ sở vật chất, tài chính để Hội đồng nhân dân hoạt động.

*Căn cứ vào nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ được Hiến pháp quy định, nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực pháp luật và hành chính tư pháp:*

1. Trình các dự án luật trước Quốc hội, dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và chương trình của Chính phủ về xây dựng luật, pháp lệnh với Ủy ban thường vụ Quốc hội; ban hành kịp thời các văn bản quy phạm pháp luật để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước và để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp;

2. Quyết định các biện pháp chỉ đạo và kiểm tra việc thi hành Hiến pháp, pháp luật, các quyết định của Chính phủ trong các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân; tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật; báo cáo với Quốc hội về công tác phòng ngừa và chống vi phạm pháp luật và tội phạm;

3. Quyết định những biện pháp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình, bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội;

4. Thống nhất quản lý công tác hành chính tư pháp, các hoạt động về luật sư, giám định tư pháp, công chứng và bồi trợ tư pháp; tổ chức và quản lý công tác thi hành án, quốc tịch, hộ khẩu, hộ tịch;

5. Tổ chức và lãnh đạo công tác thanh tra nhà nước; tổ chức và chỉ đạo giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc trách nhiệm của Chính phủ.

Mỗi một nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ thường tương ứng với một lĩnh vực hoạt động của xã hội. Không một lĩnh vực nào của xã hội không chịu sự quản lý của Nhà nước, tức là hoạt động của Chính phủ. Thậm chí nhiều nhiệm vụ quyền hạn về mặt nguyên tắc đã được Hiến pháp quy định cho các cơ quan nhà nước khác, nhưng vẫn phải có sự trợ tá của hành pháp. Ví dụ như lập pháp được hiến pháp kê cả của các nước phát triển lẫn của các nước đang chuyển đổi đều được quy định cho cơ quan đại diện do nhân dân trực tiếp bầu ra, nhưng các cơ quan này chỉ thực hiện tốt chức năng này khi có sự trình các dự án luật của hành pháp. Quan điểm mọi vấn đề đều có sự quản lý của Chính phủ rất phù hợp với chế độ quản lý của các nhà nước bao cấp.

Với nền kinh tế tập trung, mọi tư liệu sản xuất đều nằm trong tay nhà nước, mọi vấn đề đều nằm trong sự quản lý của nhà nước. Nền kinh tế tập trung và chế độ sở hữu toàn dân đã góp phần không nhỏ giúp cuộc kháng chiến giành độc lập của đất nước Việt Nam thành công, nhưng sang thời kỳ hòa bình của việc xây dựng chủ nghĩa xã hội sự tập trung lại trở thành lực cản cho sự phát triển của nhà nước Việt Nam, gây ra cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội.

Đại hội VI Đảng Cộng sản Việt Nam đã quyết định tiến hành công cuộc đổi mới. Nội dung của công cuộc đổi mới là chuyển nền kinh tế tập trung thành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trọng tâm của việc chuyển đổi này là phải thay đổi cách thức quản lý của Chính phủ. Nếu như trước đây của nền kinh tế tập trung tất cả đều nằm trong sự quản lý trực tiếp của Chính phủ, thì hiện nay của nền kinh tế thị trường quan điểm lại là ngược lại: Chính phủ tốt nhất là Chính phủ quản lý ít nhất. Theo mô hình “Chính phủ nhỏ, xã hội lớn.” Quản lý không có nghĩa là trực tiếp làm tất cả, không làm

được thì cấm. Quản lý thời kinh tế thị trường là phải tạo ra môi trường để mọi chủ thể khai thác các thế mạnh của mình phục vụ cho sự phát triển của xã hội. Nhất là phải phân biệt sự quản lý của các cơ quan chính phủ với các chủ thể sản xuất kinh doanh, và phân biệt với cả các cơ sở đảm nhiệm các chức năng dịch vụ công, kiên quyết bỏ khái niệm chế độ chủ quản. Các doanh nghiệp kể cả của nhà nước và tư nhân phải bình đẳng trước pháp luật, trước cơ quan quản lý của nhà nước và tự phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về mọi hành vi của mình.

Tuyển tập các báo cáo phối hợp nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các chuyên gia quốc tế và Việt Nam giữa UNDP và MPI/ DSI có viết:

*“...vai trò của Chính phủ vẫn thực sự là trọng yếu vì sự thành bại về kinh tế - xã hội chủ yếu quyết định bởi phương sách mà Chính phủ thực thi vai trò của mình. Vai trò này giờ đây phải thay đổi từ chỗ tham gia trực tiếp vào các hoạt động sản xuất sang cung cấp các thể chế, kết cấu hạ tầng vật chất và xã hội và môi trường kinh doanh mang tính cạnh tranh. Về phương diện này, Nhà nước có thể đóng vai trọng yếu và tích cực như chất xúc tác cho tăng trưởng dài hạn bền vững và như một đối tác của khu vực tư nhân.<sup>1</sup>*

## V. THỦ TƯỚNG – NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU CHÍNH PHỦ

Thuở mới ra đời Chính phủ các thành viên của Chính phủ là bằng nhau về nghĩa vụ và trách nhiệm. Vì tất cả đều là hạng quan Thượng thư. Sau này các quan lại Thượng thư càng ngày càng cấu kết bình đẳng và chịu trách nhiệm lẫn nhau. Nhưng dần dần Thủ tướng, ngày càng có uy tín và trở thành người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng là người có ảnh hưởng rất lớn đến việc tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Điểm mới của Hiến pháp thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường nằm ở chỗ chỉ rõ trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ.

Thủ tướng Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- 1- Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; chủ tọa các phiên họp của Chính phủ;
- 2- Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ;
- 3- Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Thứ trưởng và chức vụ tương đương; phê chuẩn việc bầu cử; miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- 4- 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 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên;

---

1. Xem, UNDP and MPI/ DSI : Việt Nam hướng tới 2010 / Tuyển tập các báo cáo phối hợp nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các chuyên gia quốc tế và Việt Nam. Tập 1. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 111 - 113.

5- 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 các cơ quan Nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

6- 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.

Luật Tổ chức Chính phủ chi tiết hóa nhiệm vụ quyền hạn của Thủ tướng như sau:

1. Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp:

a) Quyết định các chủ trương, biện pháp cần thiết để lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở;

b) Chỉ đạo việc xây dựng các dự án luật trình Quốc hội, các dự án pháp lệnh trình Ủy ban thường vụ Quốc hội; các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ;

c) Quy định chế độ làm việc của Thủ tướng với thành viên Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

d) Chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; quyết định những vấn đề có ý kiến khác nhau giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

đ) Đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện những quyết định của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng ở các ngành, các cấp;

2. Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Chính phủ;

3. Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức vì lý do sức khỏe hoặc lý do khác đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; trong thời gian Quốc hội không họp trình Chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ;

4. Thành lập hội đồng, ủy ban thường xuyên hoặc lâm thời khi cần thiết để giúp Thủ tướng nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành;

5. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thủ trưởng và chức vụ tương đương; phê chuẩn việc bầu cử các thành viên 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 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

6. Quyết định các biện pháp cải tiến lề lối làm việc, hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước, đề cao kỷ luật, ngăn ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong bộ máy và trong cán bộ, công chức, viên chức nhà nước;

7. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, 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;

8. 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 các cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

9. Thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thông qua những báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, trả lời của Chính phủ đối với chất vấn của đại biểu Quốc hội và ý kiến phát biểu với cơ quan thông tin đại chúng.

Thủ tướng Chính phủ ký các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, ra quyết định, chỉ thị và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.

Các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước.

Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Chính phủ ra nghị quyết, nghị định, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó.

Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Phó Thủ tướng giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt, một Phó Thủ tướng được Thủ tướng uỷ nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ. Phó Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về nhiệm vụ được giao.

## **VI. BỘ TRƯỞNG VÀ CÁC THÀNH VIÊN KHÁC CỦA CHÍNH PHỦ**

Chính phủ được cấu tạo nên từ những bộ và cơ quan ngang bộ. Bộ, cơ quan ngang bộ 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; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật. Bộ do Quốc hội thành lập và giải thể.

Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người đứng đầu và lãnh đạo một bộ, cơ quan ngang bộ, phụ trách một số công tác của Chính phủ; chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước hoặc về công tác được giao phụ trách. Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật. Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về lĩnh vực, ngành mình phụ trách.

Với tập quan trọng như nêu trên của các bộ và các cơ quan ngang bộ, nên quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu của bộ và ngang bộ được Hiến pháp quy định như sau:

*“Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật.*

*Căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ ra quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.” (Điều 116).*

Căn cứ vào quy định nêu trên của Hiến pháp Luật Tổ chức Chính phủ đã chi tiết hóa thành 11 nhiệm vụ của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ:

1. Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm, các công trình quan trọng của ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện khi được phê duyệt;

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

3. 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;

4. Trình Chính phủ việc ký kết, gia nhập, phê duyệt các điều ước quốc tế thuộc ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch hợp tác quốc tế, điều ước quốc tế theo quy định của Chính phủ;

5. Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ; trình Chính phủ quyết định phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước cho Ủy ban nhân dân địa phương về nội dung quản lý ngành, lĩnh vực.

Đề nghị Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và chức vụ tương đương.

Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và các chức vụ tương đương; tổ chức thực hiện công tác đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, chế độ tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý của mình;

6. Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật; bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân do ngành, lĩnh vực mình phụ trách; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

7. Quản lý nhà nước các tổ chức kinh tế, sự nghiệp và hoạt động của các hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực;

8. Quản lý và tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ;

9. Trình bày trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội báo cáo của bộ, cơ quan ngang bộ theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội và kiến nghị của cử tri; gửi các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành đến Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội theo lĩnh vực mà Hội đồng dân tộc, Ủy ban phụ trách;



10. Tổ chức và chỉ đạo việc chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

11. Thực hiện những nhiệm vụ khác do Thủ tướng uỷ nhiệm.

Căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ra quyết định, chỉ thị, thông tư và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.

Các quyết định, chỉ thị, thông tư về quản lý nhà nước thuộc ngành và lĩnh vực do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước. Thông qua việc ban hành các quyết định, các chỉ thị, thông tư mà các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng lập quy của mình. Những văn bản quy phạm này đều mang tính dưới luật, với mục đích tổ chức thực hiện các văn bản luật của cơ quan lập pháp thể hiện những đường lối chủ trương phát triển ngành hoặc lĩnh vực mà bộ/cơ quan ngang bộ phụ trách trên toàn vẹn lãnh thổ đất nước.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hướng dẫn và kiểm tra các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách; nếu người nhận được kiến nghị không nhất trí thì trình lên Thủ tướng quyết định.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền kiến nghị với Thủ tướng đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách.

Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm phối hợp để chuẩn bị các đề án chung trình Chính phủ và Thủ tướng; ra thông tư liên tịch để chỉ đạo và hướng dẫn thực hiện những vấn đề thuộc chức năng quản lý nhà nước.

Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, được phân công chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Khi Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ vắng mặt, một Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được uỷ nhiệm lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ.

Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Chính phủ; chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn được giao

## VI. CHẾ ĐỘ LÀM VIỆC CỦA CHÍNH PHỦ

Thẩm quyền, nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ chỉ có thể hoàn thành được tốt khi Chính phủ có một chế độ làm việc phù hợp. Chế độ làm việc thể hiện mối tương quan trong việc thực hiện quyền hành giữa thủ tướng – người đứng đầu Chính phủ với các bộ trưởng thành viên, và trách nhiệm của từng thành viên Chính phủ. Theo quy định chung của Hiến pháp, Chính phủ tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

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.

Chính phủ thảo luận tập thể và quyết định theo đa số những vấn đề quan trọng được quy định tại Điều 19 của Luật này.

Thủ tướng lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ, quyết định những vấn đề được Hiến pháp và pháp luật quy định thuộc thẩm quyền của mình.

Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ tham gia vào hoạt động của tập thể Chính phủ; lãnh đạo, quyết định và chịu trách nhiệm về ngành, lĩnh vực hoặc về công tác được giao phụ trách; tham dự các phiên họp của Quốc hội khi Quốc hội xem xét về những vấn đề có liên quan đến ngành, lĩnh vực hoặc về công tác được giao phụ trách.

Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng pháp luật; sử dụng tổng hợp các biện pháp hành chính, kinh tế, tổ chức, tuyên truyền, giáo dục; phối hợp với Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam và Ban chấp hành trung ương của đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số những vấn đề quan trọng sau đây:

1. Chương trình hoạt động hàng năm của Chính phủ;
2. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ, các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trình Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội; các nghị quyết, nghị định của Chính phủ;
3. Dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, năm năm, hàng năm, các công trình quan trọng; dự toán ngân sách nhà nước, dự kiến phân bổ ngân sách trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương; tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm trình Quốc hội;
4. Đề án về chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo trình Quốc hội;
5. 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;
6. Các đề án trình Quốc hội về việc thành lập, sáp nhập, giải thể bộ, cơ quan ngang bộ; việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, 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 dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
7. Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;

8. Các báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.(Điều 19 Luật Tổ chức Chính phủ).

Chính phủ làm việc theo chế độ kết hợp trách nhiệm của tập thể với việc đề cao quyền hạn và trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng và của mỗi thành viên Chính phủ. Hình thức hoạt động của tập thể Chính phủ là phiên họp Chính phủ. Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một lần. Thủ tướng triệu tập phiên họp bất thường của Chính phủ theo quyết định của mình hoặc theo yêu cầu của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Chính phủ.

Thành viên Chính phủ có trách nhiệm tham dự đầy đủ các phiên họp của Chính phủ, nếu vắng mặt trong phiên họp hoặc vắng mặt một số thời gian của phiên họp thì phải được Thủ tướng đồng ý. Thủ tướng có thể cho phép thành viên Chính phủ vắng mặt và được cử người Phó dự phiên họp Chính phủ.

Khi cần thiết, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ.

Những người dự họp không phải là thành viên Chính phủ có quyền phát biểu ý kiến nhưng không có quyền biểu quyết.

Phiên họp của Chính phủ chỉ được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên Chính phủ tham dự. Trong các phiên họp thảo luận các vấn đề quan trọng được quy định tại Điều 19 của Luật này, các quyết định của Chính phủ phải được quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành. Trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo ý kiến mà Thủ tướng đã biểu quyết.

Các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải được công bố theo thời hạn quy định và phải đăng trong Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ văn bản có nội dung bí mật nhà nước.

Thủ tướng ủy nhiệm cho Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ thường xuyên thông báo cho các cơ quan thông tin đại chúng về nội dung phiên họp của Chính phủ và các quyết định của Chính phủ, của Thủ tướng.

Chính phủ mời Chủ tịch nước tham dự các phiên họp của Chính phủ; trình Chủ tịch nước quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước.

Chính phủ mời Chủ tịch Hội đồng dân tộc của Quốc hội dự các phiên họp của Chính phủ bàn thực hiện chính sách dân tộc.

Hàng quý, sáu tháng, Chính phủ gửi báo cáo công tác của Chính phủ đến Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tại kỳ họp giữa năm của Quốc hội, Chính phủ gửi báo cáo công tác đến các đại biểu Quốc hội. Trong kỳ họp cuối năm của Quốc hội, Chính phủ báo cáo trước Quốc hội về công tác của Chính phủ.

Khi Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội yêu cầu thì các thành viên của Chính phủ có trách nhiệm đến trình bày hoặc cung cấp các tài liệu cần thiết.

Thủ tướng Chính phủ hoặc thành viên của Chính phủ có trách nhiệm trả lời các kiến nghị của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong thời hạn chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị.

Thủ tướng Chính phủ hoặc thành viên của Chính phủ có trách nhiệm trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội.

Chính phủ phối hợp với Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và Ban chấp hành trung ương của đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình và tổ chức, chỉ đạo các phong trào nhân dân thực hiện các nhiệm vụ quan trọng về chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại.

Chính phủ cùng Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và Ban chấp hành trung ương của đoàn thể nhân dân xây dựng quy chế cụ thể về mối quan hệ công tác.

Chính phủ mời Chủ tịch Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và người đứng đầu Ban chấp hành trung ương của đoàn thể nhân dân dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn về các vấn đề có liên quan; thường xuyên thông báo cho Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và Ban chấp hành trung ương của đoàn thể nhân dân tình hình kinh tế - xã hội và các quyết định, chủ trương, công tác lớn của Chính phủ.

Khi xây dựng dự án luật, pháp lệnh và dự thảo nghị quyết, nghị định, Chính phủ gửi dự thảo văn bản để Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và Ban chấp hành trung ương của đoàn thể nhân dân có liên quan để tham gia ý kiến.

Chính phủ tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và các đoàn thể nhân dân tuyên truyền, phổ biến pháp luật trong nhân dân, động viên, tổ chức nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức và viên chức nhà nước

Chính phủ và các thành viên Chính phủ có trách nhiệm nghiên cứu, giải quyết và trả lời các kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và các đoàn thể nhân dân.

Chính phủ phối hợp với Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp và pháp luật, giữ vững kỷ cương, pháp luật nhà nước, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội và các chủ trương, chính sách của Nhà nước.

Chính phủ mời Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao dự các phiên họp của Chính phủ bàn về các vấn đề có liên quan.

Sự thành công của Chính phủ không những thể hiện ở cơ cấu tổ chức, mà còn ở cả phương thức hoạt động phù hợp với tình hình và nhiệm vụ của cách mạng. Phương thức hoạt động của Chính phủ cũng như các cơ quan nhà nước khác là sự biểu hiện các cách thức tổ chức để thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của mình. Trong trường hợp của Chính phủ phương thức hoạt động không những chỉ là cách thức hoạt động, mà còn là mức độ thể hiện mối tương quan trách nhiệm giữa Thủ tướng người đứng đầu Chính phủ với các thành viên của Chính phủ, trong việc thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ.

Chế độ làm việc của Chính phủ thời kỳ đầu tiên mang nhiều dấu ấn của sự phối kết hợp giữa chế độ tổng thống và chế độ nội các. Theo quy định của Hiến pháp năm 1946: Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các. Nội các gồm có Thủ tướng, các Bộ trưởng và Thứ trưởng. Đó là hình thức hoạt động có sự kết hợp giữa chế độ thảo luận tập thể, chịu trách nhiệm chung và chế độ chịu trách nhiệm cá nhân của các thành viên Nội các và nhất là của người đứng đầu Chính phủ - Chủ tịch nước trước Nghị viện nhân dân. Chính Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhiều lần nhận trách nhiệm hoạt động của Chính phủ về mình trước Nghị viện. Chính phủ thực sự là cơ quan hành chính cao nhất chỉ đạo trực tiếp các bộ và các địa phương. Với cách thức hoạt động này, công tác điều hành của Chính phủ đã được bảo đảm cho nền hành chính thống nhất, thông suốt có hiệu quả từ Trung ương xuống đến tận địa phương. Các quyết định của Chính phủ đều có thảo luận quyết định tập thể của các thành viên, và nhất là còn có sự tham gia của đại diện Thường trực Nghị viện trong điều kiện chiến tranh Quốc hội không có điều kiện cho việc tổ chức các kỳ họp của mình.

Với Hiến pháp năm 1959, và Hiến pháp năm 1980, Chính phủ được tổ chức theo mô hình hội đồng. Hoạt động của Chính phủ không theo mô hình nội các như của Hiến pháp 1946, mà làm việc theo tinh thần chế độ tập thể. Vai trò trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu Chính phủ và các bộ trưởng với tư cách là thành viên của Chính phủ có phần bị hạn chế. Hội đồng Chính phủ của Hiến pháp năm 1959, Hội đồng Bộ trưởng của Hiến pháp năm 1980 phải chịu trách nhiệm tập thể trước Quốc hội, mà không phải từng thành viên của Chính phủ như trước đây của Hiến pháp năm 1946. Các phiên họp Thường vụ của Hội đồng Chính phủ, gồm Thủ tướng, các Phó Thủ tướng và Bộ trưởng Phủ Thủ tướng của Hiến pháp năm 1959, cũng của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng của Hiến pháp năm 1980 dần trở thành một cấp trong hoạt động quản lý giữa người đứng đầu và các thành viên Chính phủ.

Theo Hiến pháp của thời kỳ đổi mới, Chính phủ không được gọi là Hội đồng Bộ trưởng như trước đây của các nước xã hội chủ nghĩa. Sự thay đổi này có mục đích không những đổi mới cả chế độ làm việc, mà còn tăng cường cả chế độ chịu trách nhiệm cá nhân của các thành viên và người đứng đầu Chính phủ. Chính phủ không còn chỉ đơn thuần làm việc theo chế độ tập thể, chịu trách nhiệm tập thể, mà có sự kết hợp giữa chế độ làm việc tập thể với chế độ chịu trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu và của các thành viên Chính phủ trước Quốc hội. Với tư cách là người lãnh đạo Chính phủ, Thủ tướng có vị trí pháp lý độc lập hơn và phải chịu trách nhiệm cá nhân về toàn bộ hoạt động của Chính phủ trước Quốc hội. Hiến pháp năm 1992 dành một điều khoản riêng quy định trách nhiệm và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ. Là thành viên Chính phủ, các bộ trưởng không những vừa phải chịu trách nhiệm trước Thủ tướng và trước Quốc hội về lĩnh vực, ngành mà mình phụ trách, mà còn phải cùng các thành viên khác trong việc thảo luận các quyết định chung của Chính phủ và phải cùng các thành viên khác chịu trách nhiệm về hoạt động chung của Chính phủ. Nhưng trên thực tế các bộ trưởng vẫn hoạt động với tính cách cá nhân, chỉ nhấn mạnh vai trò là người đứng đầu ngành và lĩnh

vực phụ trách, mà không thấy tính chịu trách nhiệm của mình trong hoạt động chung của Chính phủ, như là một chỉnh thể thống nhất.<sup>1</sup>

Tuy cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã được cải cách, kiện toàn một bước quan trọng theo hướng thu gọn đầu mối quản lý nhà nước vào các bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ, song bộ máy của Chính phủ vẫn còn nhiều bộ, nhiều cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ. Các vấn đề của quốc gia vẫn như trước đây được giải quyết một cách cắt khúc theo các bộ ngành, mà không có sự phối kết hợp giữa các ban ngành trong hoạt động của Chính phủ. Nhiều bộ được cơ cấu lại theo phương thức quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, nhưng vẫn chỉ là những con số cộng đơn thuần một cách cơ học từ các bộ đơn ngành, đơn lĩnh vực của những năm trước đây. So với nhu cầu của công cuộc đổi mới, cơ cấu tổ chức hoạt động của Chính phủ vẫn tỏ ra còn nhiều bất cập.

Vì vậy, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ đã được sắp xếp kiện toàn từng bước, nhưng vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế đòi hỏi cần tiếp tục thực hiện cải cách, hoàn thiện cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ để ngày càng phù hợp hơn nữa, đáp ứng những đòi hỏi của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

## VII. CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ

Hiện nay công nghệ thông tin và truyền thông đang đóng một vị trí cực quan trọng trong việc giải phóng sức lao động và tăng cường hiệu quả lao động ở mọi ngành, mọi cấp của mọi quốc gia. Công việc của chính phủ hiện nay được hoàn thành phụ thuộc rất nhiều vào việc ứng dụng công nghệ thông tin. Chính phủ hiện tại của nhiều quốc gia trên đã sử dụng Công nghệ Thông tin và Truyền thông vào các hoạt động của mình dần chuyển thành Chính phủ Điện tử. Chính phủ Việt Nam của chúng ta cũng đang bắt tay vào việc xây dựng Chính phủ điện tử của mình.

Vậy Chính phủ điện tử là gì?

Chính phủ điện tử là Chính phủ sử dụng Công nghệ Thông tin và Truyền thông vào các hoạt động và giải quyết các công việc của mình, để giải phóng các luồng di chuyển thông tin nhằm khắc phục các rào cản về mặt vật lý của các hệ thống vật lý dựa trên các giấy tờ truyền thống, sử dụng Công nghệ Thông tin và Truyền thông để cải tiến việc tiếp cận, và cung cấp dịch vụ của chính phủ nhằm đem lại lợi ích cho người dân, các đối tác kinh doanh và người lao động.<sup>2</sup> Hàm ý đằng sau định nghĩa này là việc hiểu Chính phủ Điện tử là việc tự động hóa, vi tính hóa các thủ tục giấy tờ hiện hành và qua đó tạo ra phong cách lãnh đạo mới, các cách thức mới trong việc xây dựng và quyết định chiến lược, giao dịch kinh doanh, lắng nghe người dân và cộng đồng cũng như trong việc tổ chức và cung cấp thông tin. Chính phủ điện tử còn nhằm mục đích tăng cường năng lực của Chính phủ theo hướng quản lý, điều hành có hiệu quả và nâng cao tính minh bạch nhằm quản lý tốt hơn các nguồn lực kinh tế và xã hội của đất nước vì mục tiêu phát triển.

<sup>1</sup> Xem, Đoàn Mạnh Giao: Công tác xây dựng luật, pháp lệnh tại Chính phủ - Thực trạng và giải pháp/ Hội thảo về đổi mới quy trình xây dựng luật và pháp lệnh. Hồ Chí Minh 12- 14 tháng 7 năm 2004. tr. 32

<sup>2</sup> Xem, Chính phủ Điện tử, Chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc UNDP và Viện Chiến lược Bưu Chính Viễn thông, Hà Nội, Tháng 12 năm 2003, tr. 13

Chính phủ điện tử cần mang lại lợi ích cho người dân cung cấp các hàng hóa và dịch vụ một cách có hiệu quả cho người dân, doanh nghiệp, các cơ quan và nhân viên chính phủ. Chính phủ điện tử phải là chính phủ đơn giản hóa các thủ tục, và tăng cường tính hiệu quả trong quá trình phê duyệt. Chính phủ điện tử còn hỗ trợ và tăng cường hợp tác giữa các cơ quan nhằm đưa ra các quyết định một cách chính xác và kịp thời.

Mục đích của Chính phủ điện tử là làm cho các mối tác động qua lại giữa người dân, doanh nghiệp, nhân viên Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ với Chính phủ trở nên thuận tiện, minh bạch, đỡ tốn kém và hiệu quả hơn.

Trong hệ thống Chính phủ Điện tử, từng cá nhân có khả năng đưa ra yêu cầu đối với một dịch vụ cụ thể của Chính phủ và nhận được dịch vụ đó thông qua mạng Internet hoặc một số cơ chế được vi tính hóa. Trong nhiều trường hợp các giao dịch của Chính phủ được thực hiện mà người cần giao dịch không cần thiết phải tiếp xúc trực tiếp với công chức của Chính phủ.

Thông thường chỉ có 4 dạng giao dịch với Chính phủ: 1, Chính phủ với Công dân; 2, Chính phủ với doanh nghiệp; 3, Chính phủ với người lao động; Chính phủ với Chính phủ.

Giao dịch thứ nhất, giữa Chính phủ với công dân cơ bản bao gồm như việc gia hạn các giấy phép, cấp khai sinh, khai tử, đăng ký kết hôn và kê khai các biểu mẫu nộp thuế thu nhập, cũng như các hỗ trợ của người dân đối với các dịch vụ công như giáo dục, chăm sóc y tế, thông tin, bệnh viện, thư viện và nhiều dịch vụ khác.

Giao dịch thứ hai, giữa Chính phủ và doanh nghiệp gồm các dịch vụ khác nhau được trao đổi giữa Chính phủ với các Hiệp hội doanh nghiệp từ việc trao đổi, phổ biến các chủ trương chính sách của Nhà nước, các quy định, các thể chế pháp luật. Các dịch vụ được Chính phủ điện tử cung cấp bao gồm các truy cập các thông tin liên quan đến kinh doanh, xin giấy phép, đăng ký kinh doanh, xin cấp phép và nộp thuế. Các dịch vụ này có tác dụng hỗ trợ việc phát triển kinh doanh, đặc biệt là phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Ở mức độ cao hơn, Chính phủ điện tử giúp việc mua sắm điện tử và trao đổi trực tuyến giữa Chính phủ với doanh nghiệp cung cấp các dịch vụ của chính phủ cho doanh nghiệp. Việc mua sắm điện tử làm cho quá trình đấu thầu trở nên minh bạch, cho phép các doanh nghiệp nhỏ và vừa có thể tham gia đấu thầu đối với các dự án lớn của Chính phủ. Hệ thống này giúp cho Chính phủ có thể tiết kiệm chi tiêu nhiều hơn thông qua việc cắt giảm các chi phí cho người trung gian và giảm chi phí hành chính của các địa lý mua bán.

Các giao dịch thứ ba giữa Chính phủ với người lao động bao gồm cả các giao dịch của Chính phủ với công dân ở phần thứ nhất, và các dịch vụ khác dành riêng cho các công chức chính phủ như việc cung cấp việc đào tạo và phát triển nguồn nhân lực qua đó cải tiến các chức năng hành chính hàng ngày cũng như cách giải quyết công việc với người dân.

Các giao dịch thứ tư, giữa chính phủ với chính phủ được triển khai ở hai cấp độ: Với địa phương và với cấp độ quốc tế. Đó là các giao dịch giữa chính phủ ở tầm quốc gia với chính phủ địa phương, giữa các vụ, các công ty và với các cơ quan địa phương có liên quan. Bên cạnh đó là các giao dịch giữa chính phủ với các chính phủ nước khác và với các cơ quan quốc tế, và ngoại giao.

Các mục tiêu của Chính phủ điện tử là:

-Tạo ra môi trường kinh doanh tốt hơn thông qua mối quan hệ tương tác giữa chính phủ và các doanh nghiệp bằng cách giảm bớt các khâu rườm rà trong thủ tục và chú trọng

đến việc cung cấp các dịch vụ nhanh chóng và hiệu quả. Chính phủ điện tử có thể tạo ra các điều kiện thu hút đầu tư.

-Khách hàng trực tuyến không phải xếp hàng. Điều này liên quan đến việc cung cấp một cách hiệu quả các hàng hóa và dịch vụ công cộng cho người dân thông qua việc phản hồi nhanh chóng của Chính phủ với sự tham gia tối thiểu của các nhân viên chính phủ.

-Tăng cường sự điều hành có hiệu quả của Chính phủ và sự tham gia rộng rãi của người dân. Nâng cao tính minh bạch và tin cậy của chính phủ thông qua ứng dụng Công nghệ Thông tin và Truyền thông trong quản lý và điều hành cũng như mở ra cơ hội mới cho nhân dân chủ động tham gia vào việc hoạch định các chính sách của Chính phủ. Với sự điều hành minh bạch chính phủ sẽ hạn chế được tình trạng tham nhũng của mình. Việc phổ biến một cách rộng rãi thông tin bằng Công nghệ thông tin và truyền thông sẽ hỗ trợ cho việc trao quyền cho người dân cũng như quá trình đưa ra quyết định của chính phủ. Sự minh bạch của thông tin không những chỉ thể hiện tính dân chủ trong điều hành của Chính phủ, mà còn có thể gây dựng những niềm tin giữa các nhà lãnh đạo chính phủ và tính hiệu quả bắt buộc trong điều hành chính phủ.

-Nâng cao năng suất và tính hiệu quả của các cơ quan Chính phủ. Năng suất lao động của các nhân viên trong các cơ quan thuộc cơ cấu của Chính phủ bằng cách cắt giảm văn phòng và việc quản lý giấy tờ, nâng cao năng lực quản lý kế hoạch của chính phủ.

-Nâng cao chất lượng cuộc sống cho các cộng đồng vùng sâu và vùng xa. Công nghệ thông tin sẽ giúp cho Chính phủ có thể vươn tới các nhóm, cộng đồng thiểu số và nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân các vùng sâu và xa.

Cuối cùng mục tiêu của chính phủ điện tử là cải tiến mối tương tác qua lại giữa 3 chủ thể chính của xã hội là Chính phủ, người dân và doanh nghiệp nhằm thúc đẩy tiến trình phát triển kinh tế - xã hội đất nước.<sup>1</sup>

## **VIII. Chính phủ trong nhà nước pháp quyền**

Như những phần ở trên đã phân tích Chính phủ có một vị trí rất quan trọng trong cơ cấu hoạt động của nhà nước, như là hạt nhân và như là trung tâm của bộ máy nhà nước. Việc tổ chức và hoạt động của Chính phủ hầu như ảnh hưởng rất lớn đến các cơ quan nhà nước khác. Vì vậy việc xây dựng nhà nước pháp quyền rất ảnh hưởng đến cơ cấu, hoạt động của Chính phủ. Cũng như Quốc hội, Chính phủ là một bộ phận quan trọng trong cơ cấu tổ chức nhà nước, trong một nhà nước pháp quyền Chính phủ phải có những đòi hỏi khác với Chính phủ trong một nhà nước không có mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền.

Trước hết trong nhà nước pháp quyền, chúng ta phải được nhận thức rõ tầm quan trọng của Chính phủ là trung tâm của bộ máy nhà nước, hoạt động của chính phủ có sự ảnh hưởng rất lớn đến toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước khác, nên Chính phủ phải được cơ cấu tổ chức cho phù hợp với nhiệm vụ trọng tâm của mình. Chính phủ phải nhận thức rõ vai trò, trách nhiệm trong việc phải phân tích chính sách và đề ra các chủ trương thông qua các hoạt động trình dự án luật và lập quy của mình.

---

<sup>1</sup> Xem, Bối cảnh toàn cầu về chính phủ điện tử, của TS. Hongren Zhou/ Hội thảo cao cấp và Tư vấn cấp bộ trưởng vùng Caribe lần thứ ba của Liên hợp quốc tại Jamaica, 11/12/2001.



Thứ hai, cũng giống như mọi cơ quan cấu thành bộ máy nhà nước Chính phủ phải tuân thủ Hiến pháp, luật, và các quyết định khác của cơ quan lập pháp. Sự tuân thủ này của các cơ quan hành pháp còn đòi hỏi một cách thường xuyên hơn các cơ quan nhà nước khác, vì hoạt động của bộ máy hành pháp đòi hỏi phải thường xuyên và liên tục hơn.

Thứ ba, trong một nhà nước pháp quyền chính phủ không những chỉ thụ động trong việc tuân thủ các quy định của pháp luật, mà còn chủ động trong việc đề ra các chủ trương, chính sách làm nền tảng động cơ cho sự hoàn thiện của pháp luật và thực hiện pháp luật.

Thứ tư, Chính phủ phải trách nhiệm chính trị về tình trạng của đất nước, phải biết từ chức khi để tình trạng của đất nước không được cải thiện. Chính phủ phải chịu trách nhiệm chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Phải phân biệt sự quản lý nhà nước do chính phủ đảm nhiệm với các hoạt động kinh doanh và dịch vụ công. Chính phủ cầm lái mà không phải chèo thuyền.

### **Kết luận**

Chính phủ là một trong những chế định quan trọng của Hiến pháp. Hiến pháp Việt Nam quy định rõ Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính cao nhất của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính phủ do Quốc hội thành lập nên Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, và có thể bị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm từng thành viên của Chính phủ.

### **Câu hỏi ôn tập**

1. Địa vị pháp lý của Chính phủ theo quy định của Hiến pháp Việt Nam hiện hành.
2. Cơ cấu và thành phần của Chính phủ hiện nay.
3. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ.
4. Nhiệm vụ quyền hạn của Thủ tướng.
5. Bộ và các cơ quan ngang bộ.

## CHƯƠNG XII

### VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

#### I- VỊ TRÍ PHÁP LÝ CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Trong hệ thống các cơ quan nhà nước xã hội chủ nghĩa trước và của Việt Nam hiện nay còn hiện diện một loại cơ quan hết sức đặc biệt. Đó là Viện Kiểm sát nhân dân. Hệ thống này được tổ từ Trung ương cho đến các quận, huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh.

Địa vị pháp lý hay còn có thể gọi là vị trí pháp lý của Viện kiểm sát nhân dân trong bộ máy nhà nước ta cũng giống như của Chính phủ rất khó định nghĩa/định danh. Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Viện kiểm sát là một bộ phận quan trọng trong bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cho nên việc tổ chức và hoạt động của Viện Kiểm sát cũng bị chi phối bởi các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cho đến hiện nay Viện kiểm sát của Việt Nam được xác định như là một bộ phận quan trọng của hoạt động tư pháp bao gồm: Tòa án, Viện Kiểm sát, Điều tra cùng với các hoạt động hỗ trợ tư pháp khác.

Điều 2 Hiến pháp năm 1992 đã sửa đổi quy định:

*“Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. 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 và tư pháp”.*

Khác hẳn với các Nhà nước tư sản, Nhà nước ta không tổ chức theo nguyên tắc phân quyền mà theo nguyên tắc tập quyền, nghĩa là mọi quyền lực nhà nước tập trung vào Quốc hội - cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhưng điều đó không có nghĩa là Quốc hội làm tất cả, mà có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng, rành mạch giữa Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Theo Hiến pháp năm 1992, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; Quyết định những vấn đề quan trọng nhất của quốc gia; Quy định tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước.

Viện kiểm sát nhân dân là hệ thống của hệ thống các cơ quan tư pháp trong hệ thống chung các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước Việt Nam. Chính vì tầm quan trọng này, mà cả Tòa án và Viện Kiểm sát được Hiến pháp quy định trong một chương riêng: Chương X với tên gọi là “Tòa án Nhân dân và Viện Kiểm sát Nhân dân.”

Điều 126 Hiến pháp Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định:

*“Tòa án Nhân dân và Viện Kiểm sát Nhân dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong phạm vi chức năng của mình, có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân; bảo vệ tài sản của nhà nước, của tập thể; bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự, và nhân phẩm của công dân.”*

Địa vị pháp lý của Viện Kiểm sát Nhân dân có rất nhiều yếu tố cấu thành bằng các quy định pháp luật, khi pháp luật quy định về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn, có cấu tổ chức, các cách thức hoạt động... của Viện Kiểm sát. Hay nói một cách khác, mọi quy định của pháp luật về Viện Kiểm sát dù ít, dù nhiều đều góp phần cho phép chúng ta khắc họa nên địa vị pháp lý của Viện Kiểm sát.

Nhưng quy phạm có ý nghĩa hơn cả là Điều 137 của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang hiện hành. Điều này quy định:

*“Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.*

*Các Viện kiểm sát nhân dân địa phương, các Viện kiểm sát quân sự thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp trong phạm vi trách nhiệm do luật định.”*

So với trước đây, bản Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi năm 2001 có một sửa đổi rất lớn là bỏ chức năng kiểm sát chung. Lý do của việc bỏ chức năng kiểm sát chung nằm nhằm mục đích Viện kiểm sát tập trung sức lực vào chức năng buộc tội – công tố, là giảm thiểu các hoạt động buộc tội oan sai hiện nay của Viện kiểm sát. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi) chức năng của Viện kiểm sát được điều chỉnh không còn nhiệm vụ kiểm sát việc tuân thủ pháp luật trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội, mà tập trung vào công tác công tố - buộc tội và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Các Viện kiểm sát địa phương thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp ở địa phương mình.

Các Viện kiểm sát quân sự kiểm sát việc tuân thủ pháp luật, và thực hành quyền công tố trong phạm vi quân đội.

**Viện kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng, nhiệm vụ bằng những công tác sau đây:**

-Thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc điều tra các vụ án hình sự của các cơ quan điều tra và của các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra.

- Điều tra một số loại tội xâm phạm hoạt động tư pháp;

- Thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân thủ theo pháp luật trong hoạt động xét xử các vụ án hình sự;

-Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù (Điều 3 Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002).

Để hiểu một cách cặn kẽ và giản đơn về địa vị pháp lý của Viện kiểm sát nhân dân trước kia và hiện nay cần phải nghiên cứu lịch sử của sự hình thành và phát triển của Viện kiểm sát.

## **II. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN**

Viện kiểm sát ra đời và phát triển gắn liền với nhiệm vụ buộc tội và nhiệm vụ chức năng giám sát việc thực hiện pháp luật. Tuy nhiên theo lịch sử của từng giai đoạn sự nổi trội của từng nhiệm vụ có những lúc khác nhau.

Thuở mới ra đời của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa nhiệm vụ buộc tội và giám sát việc tuân thủ pháp luật gắn liền với hoạt động của các cơ quan xét xử (Tòa án Quân sự). Theo Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1946 và của Sắc lệnh số 131 và số 51, chức năng công tố được giao cho biện lý, phó biện lý của tòa án đệ nhị cấp, cho chương lý, phó chương lý, tham lý của tòa thượng thẩm. Các chức danh này được gọi chung là thẩm phán buộc tội. Theo Sắc lệnh 13, tổ chức tòa án gồm có: Tòa án sơ cấp, Tòa án đệ nhị cấp và Tòa án thượng thẩm. Tòa án đệ nhị cấp được thành lập ở huyện, phủ châu không có biện lý. Tòa án đệ nhị cấp có một Chánh án, và một biện lý thực hành quyền công tố. Tòa án này được thành ở cấp tỉnh, và các thành phố trực thuộc trung ương. Tòa Thượng thẩm được tổ chức ở Bắc kỳ, Trung kỳ, Nam kỳ. Trong thành phần của Tòa Thượng thẩm có một chương lý, một hay nhiều Phó Chương lý, và nhiều Tham lý. Số lượng cụ thể các chương lý, phó chương lý và tham lý do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ấn định. Chương lý, Phó Chương lý và Tham lý ngồi ghế công tố thực hành quyền công tố nhà nước, truy tố các bị can ra tòa bằng các bản cáo trạng.

Viện kiểm sát trở thành độc lập từ ngày 29 tháng 4 năm 1958. Ngày 1 tháng 7 năm 1959 Chính phủ ban hành Nghị định 256 – TTg quy định chức năng nhiệm vụ của Viện kiểm sát: Thực hành quyền công tố; trực tiếp điều tra tội phạm; giám sát việc chấp hành luật pháp trong công tác điều tra của các cơ quan điều tra; giám sát việc chấp hành luật pháp trong hoạt động xét xử của các tòa án; giám sát việc thi hành các bản án; trong một số vụ án dân sự quan trọng, Viện kiểm sát có quyền khởi tố và tham gia tố tụng; giám sát việc chấp hành luật pháp trong hoạt động của các cơ quan giam giữ và cải tạo. Từ trung ương xuống địa phương ngành công tố tách khỏi hệ thống tòa án và Bộ Tư pháp. Viện công tố trung ương có trách nhiệm như một bộ. Ở địa phương, Viện công tố là một cơ quan chuyên môn chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Ủy ban hành chính cùng cấp, đồng thời chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Viện Công tố trung ương. Hệ thống Viện Công tố từ trung ương đến địa phương gồm có: Viện Công tố trung ương; Viện Công tố phúc thẩm Hà Nội, Hải Phòng, Vinh, Viện Công tố tỉnh, thành phố, đặc khu Hồng Quảng và khu đặc biệt Vĩnh Linh; Viện Công tố huyện, thị trấn và cấp tương đương.

Viện kiểm sát với nghĩa gần như hiện nay được hình thành từ Hiến pháp năm 1959, từ việc tách chức năng thẩm phán buộc tội khỏi thành phần thẩm phán xét xử của các tòa án của Hiến pháp năm 1946. Viện kiểm sát một thiết chế đặc thù của hệ thống xã hội chủ nghĩa của hệ thống bao cấp tập trung. Viện kiểm sát có chức năng căn bản là kiểm sát chung, sau đây là kiểm sát tư pháp: kiểm sát điều tra, kiểm sát xét xử và kiểm sát việc thi hành án. Từ chức năng cơ bản này mới sinh ra chức năng buộc tội. Mà đã là lời buộc tội (trong bản cáo trạng) thì bao giờ cũng là đúng, Tòa án chỉ được tuyên án theo cáo trạng của Viện kiểm sát. Cũng từ đây không những Viện Kiểm sát trong khi xét xử giữ quyền công tố buộc tội, mà còn có cả quyền giám sát hoạt động xét xử của chính phiên tòa, mà Viện Kiểm sát đang đóng vai trò là người buộc tội.

Điều 105 của Hiến pháp năm 1959 quy định:

Viện Kiểm sát nhân dân tối cao nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ, cơ quan nhà nước địa phương, các nhân viên cơ quan Nhà nước và công dân.

Điều 138 của Hiến pháp 1980: Viện Kiểm sát nhân dân tối cao nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ và các cơ quan khác

thuộc Hội đồng Bộ trưởng, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức xã hội và đơn vị vũ trang nhân dân, các nhân viên nhà nước và công dân, thực hành quyền công tố, đảm bảo pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

Trong các quy phạm Hiến pháp của Nga, cũng như của chúng ta, chức năng công tố không được ghi nhận. Mãi đến Hiến pháp năm 1980 và của Hiến pháp năm 1992 chức năng công tố buộc tội mới được ghi nhận cho Viện kiểm sát, nhưng cũng được đặt sau chức năng kiểm sát chung. Hay nói một cách khác buộc tội - công tố là chức năng đi kèm theo, phái sinh từ chức năng kiểm sát chung.

Hiến pháp năm 1980 quy định:

*“Viện kiểm sát nhân dân tối cao nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ và cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng, các cơ quan chính quyền địa phương, các tổ chức xã hội và đơn vị vũ trang nhân dân, các nhân viên nhà nước và công dân, thực hành quyền công tố, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.*

*Các Viện kiểm sát nhân dân địa phương, các Viện kiểm sát quân sự kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thực hành quyền công tố trong phạm vi trách nhiệm của mình.”*

Địa vị pháp lý của Viện kiểm sát nhân dân không thay đổi theo quy định của Hiến pháp năm 1992. Sự thay đổi địa vị pháp lý của Viện kiểm sát chỉ xảy từ quy định của Nghị quyết sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992 năm 2001.

Sau bao nhiêu năm trăm trở, nay theo quy định Hiến pháp sửa đổi, Viện Kiểm sát không còn chức năng cơ bản của nó nữa là kiểm sát chung – mà chúng ta gọi chủ yếu là kiểm sát văn bản, mà cho đến nay không ít người trong Viện Kiểm sát vẫn còn là nuôi tiếc. Cũng nên được nhấn mạnh, theo quy định của Hiến pháp này, chức năng công tố lại trở thành chức năng chính, và chức năng kiểm sát tư pháp, còn rơi lại, lại được lật ngược thành chức năng đi kèm. Thực ra vấn đề bỏ chức năng kiểm sát chung (kiểm sát văn bản của các cơ quan nhà nước và các tổ chức kinh tế - xã hội) đã được đặt ra ngay từ thời kỳ thay đổi Hiến pháp năm 1980 thành Hiến pháp thời kỳ đổi mới năm 1992. Vì chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát có nhiều điểm chung với chức năng của Thanh tra Nhà nước.

- Công tác kiểm sát điều tra là kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động của các cơ quan điều tra và các cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra.

Công tác kiểm sát điều tra nhằm bảo đảm cho mọi hành vi vi phạm pháp luật phải được điều tra đầy đủ, chính xác và xử lý kịp thời, khách quan, không để lọt người phạm tội và không làm oan người vô tội. Công tác kiểm sát điều tra nhằm mục đích bảo đảm cho các hoạt động điều tra phải được tiến hành khách quan, đầy đủ, toàn diện, chính xác và đúng pháp luật, không để cho người nào bị bắt, bị giam, bị hạn chế các quyền công dân một cách trái pháp luật. Hoạt động điều tra nhằm xác định một cá nhân có tội hay không có tội, đáng phải truy tố trước pháp luật hay không. Công tác kiểm sát điều tra nhằm bảo đảm việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với bất kỳ công dân nào cũng phải có căn cứ và hợp pháp, bảo đảm cho việc truy tố, xét xử của Viện kiểm sát và Tòa án đúng người, đúng tội, trên cơ sở làm rõ những tình tiết và chứng cứ phạm tội.

Vì vậy, khi tiến hành công tác kiểm sát điều tra, Viện kiểm sát nhân dân có quyền kiểm sát việc khởi tố vụ án hình sự của các cơ quan điều tra; phê chuẩn các quyết định của cơ quan điều tra theo quy định pháp luật. Quyết định áp dụng, thay đổi hoặc hủy bỏ các biện pháp ngăn chặn; kiểm sát các hoạt động của cơ quan điều tra và đề ra các yêu cầu đối với cơ quan điều tra hoặc trực tiếp tiến hành một số hoạt động điều tra khi xét thấy cần thiết vv...

- Công tác kiểm sát xét xử là hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong quá trình xét xử của Tòa án, thực hành quyền công tố nhằm bảo đảm cho việc xét xử đúng pháp luật, kịp thời và nghiêm minh (Điều 15 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992). Khi tiến hành hoạt động kiểm sát xét xử các vụ án hình sự, Viện kiểm sát nhân dân có quyền thực hành quyền công tố trước Tòa án nhân dân cùng cấp, yêu cầu Tòa án nhân dân cùng cấp hoặc cấp dưới chuyển hồ sơ những vụ án hình sự cần thiết cho công tác kiểm sát xét xử; kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm các bản án hoặc quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của Tòa án cùng cấp và dưới một cấp nếu phát hiện thấy có sự vi phạm pháp luật; kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm các bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án khi phát hiện có sự vi phạm pháp luật, hoặc theo thủ tục tái thẩm khi phát hiện có những tình tiết mới mà pháp luật quy định (Điều 16 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992).

Như vậy, trong hoạt động kiểm sát xét xử các vụ án hình sự, kiểm sát viên của Viện kiểm sát nhân dân tham gia với hai tư cách: Công tố viên Nhà nước, tiến hành tố tụng và kiểm sát viên kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án trong hoạt động xét xử.

Trong hoạt động xét xử các vụ án dân sự, Viện kiểm sát nhân dân có quyền kiểm sát việc lập hồ sơ của Tòa án nhân dân; yêu cầu Tòa án nhân dân hoặc tự mình điều tra, xác minh những vấn đề cần phải làm sáng tỏ để bảo đảm giải quyết đúng đắn vụ án; khởi tố những vụ án dân sự theo quy định của pháp luật; tham gia phiên tòa xét xử những vụ án mà Viện kiểm sát đã khởi tố hoặc kháng nghị đối với những vụ án khác, Viện kiểm sát nhân dân có thể tham gia tố tụng vào bất cứ giai đoạn nào, nếu thấy cần thiết; yêu cầu Tòa án nhân dân cùng cấp áp dụng những biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định của pháp luật; kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm các bản án, quyết định của Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự (Điều 17 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992). Đồng thời khi thực hiện công tác kiểm sát xét xử, Viện kiểm sát nhân dân có quyền kiến nghị với Tòa án nhân dân cùng cấp hoặc cấp dưới khắc phục những vi phạm pháp luật trong hoạt động xét xử; kiến nghị với cơ quan tổ chức, đơn vị hữu quan áp dụng các biện pháp phòng ngừa tội phạm và vi phạm pháp luật.

- Công tác kiểm sát thi hành án là hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Viện kiểm sát nhân dân đối với Tòa án nhân dân, cơ quan thi hành án, chấp hành viên, cơ quan tổ chức, đơn vị và cá nhân liên quan trong việc thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân, nhằm bảo đảm cho bản án, quyết định đó được thi hành đúng pháp luật, đầy đủ, kịp thời. (Điều 19 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992).

Thi hành bản án đã có hiệu lực của Tòa án nhân dân là một giai đoạn có vai trò cực kỳ quan trọng, bảo đảm sự chấp hành nghiêm chỉnh, kịp thời và đúng pháp luật bản án đã có hiệu lực. Nó góp phần vào việc khẳng định uy tín của Tòa án nhân dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Trong hoạt động kiểm sát thi hành án, Viện kiểm sát nhân dân có quyền yêu cầu các cơ quan hữu quan tự kiểm tra việc thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân và

thông báo kết quả kiểm tra cho Viện kiểm sát nhân dân; cung cấp tài liệu, vật chứng có liên quan đến việc thi hành án; thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân. Đồng thời, Viện kiểm sát nhân dân có quyền trực tiếp kiểm sát việc tuân theo pháp luật tại cơ quan thi hành án cùng cấp và cấp dưới, của chấp hành viên trong việc thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân cũng như việc giải quyết kháng cáo, khiếu nại, tố cáo đối với việc thi hành án. Viện kiểm sát nhân dân còn có quyền kháng nghị với Tòa án nhân dân, cơ quan thi hành án cùng cấp và cấp dưới, chấp hành viên, cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm trong việc thi hành án, yêu cầu đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ những văn bản, chấm dứt việc làm vi phạm pháp luật trong việc thi hành án; yêu cầu xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính người vi phạm pháp luật. Khi phát hiện có dấu hiệu tội phạm, Viện kiểm sát nhân dân khởi tố về mặt hình sự, hoặc khởi tố về mặt dân sự theo quy định của pháp luật.

- Công tác kiểm sát việc giam giữ và cải tạo là hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Viện kiểm sát nhân dân đối với cơ quan, đơn vị và người có trách nhiệm trong việc giam, giữ và cải tạo, nhằm bảo đảm cho việc giam, giữ và cải tạo được tiến hành theo đúng quy định của pháp luật, bảo đảm chế độ giam, giữ và cải tạo được chấp hành nghiêm chỉnh, tính mạng, tài sản, danh dự, nhân phẩm của người bị giam, giữ và cải tạo và các quyền khác của họ không bị pháp luật tước bỏ được tôn trọng (Điều 22 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992).

Khi thực hiện công tác giam, giữ và cải tạo, Viện kiểm sát nhân dân có quyền kiểm sát trực tiếp một cách thường kỳ hay bất thường tại nhà tạm giữ, trại tạm giam và trại cải tạo; kiểm tra tài liệu, hồ sơ của cơ quan, đơn vị cùng cấp và cấp dưới có trách nhiệm giam, giữ và cải tạo; gặp, hỏi người bị giam, giữ và cải tạo; tiếp nhận và giải quyết khiếu nại, tố cáo về việc giam, giữ và cải tạo; yêu cầu cơ quan cùng cấp và cấp dưới quản lý nơi giam, giữ và cải tạo kiểm tra những nơi đó và thông báo kết quả cho Viện kiểm sát nhân dân; yêu cầu cơ quan cùng cấp và cấp dưới, người có trách nhiệm thông báo tình hình giam, giữ và cải tạo; trả lời về văn bản, biện pháp hoặc việc làm vi phạm pháp luật trong việc giam, giữ và cải tạo; quyết định trả tự do cho người bị giam, giữ và cải tạo không có căn cứ và trái pháp luật; kháng nghị với cơ quan cùng cấp và cấp dưới, yêu cầu đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ văn bản, chấm dứt việc làm vi phạm pháp luật và yêu cầu xử lý người vi phạm pháp luật. Trong trường hợp nhân viên làm công tác giam, giữ và cải tạo phạm tội thì truy cứu trách nhiệm hình sự.

### **III. TỔ CHỨC BỘ MÁY VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN**

#### **1 - Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân**

Bên cạnh việc là một trong những bộ phận hợp thành hệ thống cơ quan của bộ máy nhà nước của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Viện kiểm sát nhân dân trong tổ chức và hoạt động cấu thành một hệ thống tương đối chặt chẽ riêng. Do đó, cũng như các hệ thống cơ quan khác, Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức và hoạt động trên cơ sở các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta nói chung. Song, do có vị trí, chức năng và nhiệm vụ mang tính đặc thù nên hệ thống các Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc đặc thù, nhằm bảo đảm cho các Viện kiểm sát hoạt động có hiệu quả cao hơn, đáp ứng tốt hơn yêu cầu thực hiện nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa. Những nguyên tắc đó được quy định ở Điều 138 Hiến pháp năm 1992 và Điều 8 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002. Cụ thể là :

- Nguyên tắc tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành.

- Nguyên tắc độc lập, không lệ thuộc vào bất cứ một cơ quan nhà nước nào ở địa phương.

+ Nguyên tắc tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành.

Khẳng định nguyên tắc này không có nghĩa là khẳng định hệ thống Viện kiểm sát nhân dân hoạt động theo các nguyên tắc riêng biệt, không liên quan đến các nguyên tắc tổ chức và hoạt động chung của bộ máy nhà nước ta. Dù là một hệ thống cơ quan riêng, các Viện kiểm sát nhân dân là một bộ phận không tách rời của bộ máy nhà nước ta. Tìm hiểu nguyên tắc này, chúng ta thấy nó bắt nguồn từ các nguyên tắc tập trung dân chủ và nhằm đảm bảo tính thống nhất của pháp chế.

Tìm hiểu tổ chức bộ máy nhà nước ta, dễ dàng nhận thấy rằng, các cơ quan nhà nước ở địa phương một mặt trực thuộc Chính phủ hoặc Bộ chủ quản, mặt khác lại trực thuộc Hội đồng nhân dân hoặc ủy ban nhân dân địa phương. Nguyên tắc này được gọi là nguyên tắc phụ thuộc hai chiều.

Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta (cũng như ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây) không được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phụ thuộc hai chiều trên, mà theo nguyên tắc tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành. Có thể thấy cách tổ chức và hoạt động này được thực hiện theo tư tưởng của V.I.Lênin. Theo ông, Viện kiểm sát không được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phụ thuộc hai chiều, mà nó phải và chỉ trực thuộc vào một cơ quan trung ương duy nhất<sup>(1)</sup>. Ông cho rằng, pháp chế phải thống nhất. Trong một Nhà nước, một đạo luật được ban hành không thể có nhiều cách áp dụng khác nhau, vịn cớ vào các đặc điểm riêng biệt của địa phương<sup>(2)</sup>. Một nền pháp chế thống nhất sẽ bảo đảm sự hoạt động nhịp nhàng, đồng bộ, thống nhất của cả một bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Viện kiểm sát nhân dân, với chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật, có nhiệm vụ bảo đảm cho pháp luật được chấp hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất trong cả nước, không nên để bị phụ thuộc vào các cơ quan Nhà nước ở địa phương, vì như thế sẽ có nguy cơ sinh ra tình trạng “cát cứ” trong hoạt động thi hành pháp luật. Do đó, nhằm bảo đảm tính thống nhất của pháp chế, Hiến pháp và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002 vẫn tiếp tục khẳng định lại nguyên tắc tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành.

Theo nguyên tắc này, Viện kiểm sát nhân dân do Viện trưởng lãnh đạo. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp dưới chịu sự lãnh đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp trên. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân các địa phương, Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự các cấp dưới sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 138 Hiến pháp năm 1992 và Điều 8 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002). Viện trưởng, Phó Viện trưởng, kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân các địa phương, Phó Viện trưởng viện kiểm sát quân sự Trung ương, Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự quân khu và khu vực, điều tra viên của Viện kiểm sát nhân dân đều do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm và cách chức (Điều 9 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002).

Như vậy, tất cả các Viện kiểm sát nhân dân từ trên xuống dưới tạo thành một hệ thống thống nhất. Mọi hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, dù ở cấp nào, đều đặt dưới sự lãnh đạo của Viện trưởng. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân phải chịu trách nhiệm

<sup>(1)</sup> Xem: Bài về chế độ trực thuộc "song trùng" và pháp chế. VI. Lênin, Toàn tập, tập 45, trang 231, NXB Tiến bộ, Mát-xcơ-va. 1978.

<sup>(2)</sup> Xem: Bài về chế độ trực thuộc "song trùng" và pháp chế. VI. Lênin Toàn tập, tập 45, trang 231, NXB Tiến bộ, Mát-xcơ-va. 1978.



cá nhân về toàn bộ hoạt động của Viện kiểm sát do mình lãnh đạo trước Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp trên và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm cá nhân về hoạt động của toàn ngành kiểm sát trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc Hội, Chủ tịch nước.

Việc thực hiện nguyên tắc tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành đảm bảo cho các cấp kiểm sát hoạt động đồng bộ, thống nhất, tạo điều kiện nâng cao hiệu quả công tác kiểm sát. Mặt khác, nhấn mạnh nguyên tắc này nhằm đề cao trách nhiệm cá nhân của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân. Khẳng định Viện trưởng là người có quyền và có trách nhiệm quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát và chịu trách nhiệm cá nhân về mọi công việc thuộc phạm vi thẩm quyền của mình không có nghĩa là loại trừ nguyên tắc tập trung dân chủ ra khỏi hoạt động kiểm sát. Phải thấy rằng, Viện trưởng không quyết định các vấn đề một cách độc đoán, mà trên cơ sở bàn bạc tập thể. Ở Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh có ủy ban kiểm sát. Ủy ban kiểm sát làm việc tập thể, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng như phương hướng, nhiệm vụ, kế hoạch công tác, dự án Luật, dự án Pháp lệnh vv... (Các điều 28 và 29 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992).

Theo Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992, ủy ban kiểm sát thảo luận và quyết định các vấn đề theo đa số. Khi Viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên ủy ban kiểm sát thì vẫn thực hiện theo quyết định của đa số, nhưng có quyền báo cáo lên cấp trên (lên ủy ban Thường vụ Quốc hội nếu là Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; lên Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao nếu là Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh). Như vậy, quy định này vừa bảo đảm mở rộng dân chủ, phát huy trí tuệ của tập thể, vừa hạn chế những thiếu sót của Viện trưởng và đề cao trách nhiệm của Viện trưởng.

+ Nguyên tắc không lệ thuộc vào bất kỳ cơ quan nhà nước nào ở địa phương.

Trong tổ chức và hoạt động của mình, Viện kiểm sát nhân dân hoàn toàn không lệ thuộc vào bất cứ một cơ quan Nhà nước nào ở địa phương. Nguyên tắc này có mối quan hệ mật thiết với nguyên tắc tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành. Để đảm bảo tính thống nhất của pháp chế xã hội chủ nghĩa và hạn chế, ngăn chặn, loại trừ tình trạng “phép vua thua lệ làng”, một yêu cầu khách quan được đặt ra là hệ thống cơ quan Viện kiểm sát nhân dân phải được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc không lệ thuộc vào bất kỳ một cơ quan nhà nước nào ở địa phương. Có quan điểm cho rằng, nguyên tắc này biến Viện kiểm sát nhân dân thành một hệ thống cơ quan Nhà nước có những quyền hạn quá lớn, đứng ngoài mọi sự giám sát. Suy nghĩ như vậy biểu hiện một cách nhìn nhận chưa toàn diện về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của ngành kiểm sát nhân dân. Nguyên tắc này nhằm tạo điều kiện để ngành kiểm sát nhân dân thực hiện tốt nhiệm vụ của mình là bảo đảm cho pháp luật được thi hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất. Theo Hiến pháp và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992, toàn bộ hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân được đặt dưới sự giám sát toàn diện, thường xuyên và chặt chẽ của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước (Điều 139 Hiến pháp năm 1992; Điều 7 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992).

Nội dung nguyên tắc Viện kiểm sát nhân dân không lệ thuộc vào bất kỳ cơ quan nhà nước nào ở địa phương thể hiện ở chỗ: Các Viện kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình một cách độc lập, không chịu sự chi phối bởi các cơ quan nhà nước ở

địa phương, mà chỉ chịu sự lãnh đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Khi hoạt động, các Viện kiểm sát nhân dân chỉ phụ thuộc vào Hiến pháp, các đạo luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và chỉ thị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Điều đó cũng có nghĩa là các cơ quan nhà nước ở địa phương không có quyền can thiệp vào hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân.

Về mặt tổ chức, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quyết định bộ máy và biên chế của Viện kiểm sát nhân dân các cấp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Viện trưởng, Phó Viện trưởng, kiểm sát viên các Viện kiểm sát nhân dân địa phương.

Nói Viện kiểm sát nhân dân địa phương không lệ thuộc vào bất kỳ cơ quan nhà nước nào ở địa phương không có nghĩa là khẳng định hệ thống cơ quan này hoạt động biệt lập hoàn toàn, không có quan hệ gì với các cơ quan nhà nước ở địa phương. Nhà nước ta được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung quyền lực, có sự phân công phân nhiệm rành mạch, rõ ràng. Để bảo đảm hoạt động đạt hiệu quả cao, các cơ quan nhà nước luôn luôn có sự phối hợp chặt chẽ toàn diện và nhịp nhàng với nhau. Do đó, trong hoạt động của mình, Viện kiểm sát nhân dân địa phương phải có sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan nhà nước khác ở địa phương, hỗ trợ cho nhau để thực hiện thắng lợi nhiệm vụ chung của Nhà nước.

Để đảm bảo sự phối hợp này, Hiến pháp và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002 đã quy định Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân địa phương phải báo cáo về tình hình chấp hành pháp luật trước Hội đồng nhân dân cùng cấp. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân địa phương cần phải tham gia đầy đủ, tích cực và chủ động các cuộc họp của Hội đồng nhân dân. Một mặt, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân địa phương báo cáo trước Hội đồng nhân dân, trả lời chất vấn của các đại biểu Hội đồng nhân dân về tình hình chấp hành pháp luật ở địa phương và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân ở địa phương. Mặt khác, qua thực tiễn hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, Viện trưởng kiến nghị với Hội đồng nhân dân về việc phòng ngừa tội phạm và những biểu hiện vi phạm pháp luật, phối hợp hoạt động để bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất ở địa phương

## **2- Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân hiện nay**

Cơ cấu của hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân hiện nay về cơ bản được tổ chức như hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân của Hiến pháp 1992, sau khi đã có sự cắt bỏ những bộ phận đảm nhiệm chức năng kiểm sát chung.

Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân được quy định tại Chương X Hiến pháp năm 1992 sửa đổi và tại các chương VII, VIII Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002. Các Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta tạo thành một hệ thống thống nhất, bao gồm:

- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Các Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Các Viện kiểm sát nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.
- Các Viện kiểm sát quân sự (Điều 30 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân).

Theo Điều 31 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002, Viện kiểm sát nhân dân tối cao gồm có Viện trưởng, các Phó Viện trưởng, các kiểm sát viên và các điều tra viên. Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu ra theo sự giới thiệu của Chủ tịch nước. Các Phó Viện trưởng, kiểm sát viên, và các điều tra viên Viện Kiểm sát tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm theo đề nghị của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân

dân tối cao.

Các thành phần trên của Viện kiểm sát tối cao được cơ cấu thành: Ủy ban kiểm sát, các Cục, Vụ, Viện kiểm sát quân sự trung ương. Bên cạnh các cơ cấu có tính chuyên môn nghiệp vụ nói trên còn các cơ cấu giúp việc. Đó là Văn phòng, Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ kiểm sát.

Ủy ban Kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao là cơ quan lãnh đạo cao nhất của Viện kiểm sát gồm có: Viện trưởng, các Phó Viện trưởng, và một số kiểm sát viên.

Ủy ban Kiểm sát có nhiệm vụ: Thảo luận và quyết định những vấn đề về phương hướng, nhiệm vụ, kế hoạch công tác của toàn ngành, các dự thảo trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước; những kiến nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về việc đấu tranh, phòng chống tội phạm giữ Thủ tướng Chính phủ; những ý kiến của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao không nhất trí với nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; những vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, hành chính, kinh tế, lao động quan trọng; những vấn đề quan trọng khác do ít nhất một phần ba tổng số thành viên Ủy ban kiểm sát yêu cầu.

Nghị quyết của Ủy ban kiểm sát phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành; trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng. Nếu Viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên Ủy ban kiểm sát thì thực hiện theo quyết định của đa số, nhưng có quyền báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao là người lãnh đạo thống nhất toàn bộ hệ thống Viện kiểm sát nhân dân. Theo Điều 33 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao có những nhiệm vụ và quyền hạn sau:

1. Lãnh đạo việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch công tác kiểm sát và xây dựng Viện kiểm sát nhân dân về mọi mặt; quyết định những vấn đề về công tác kiểm sát không thuộc thẩm quyền của Ủy ban kiểm sát;

2. Ban hành quyết định, chỉ thị, thông tư, điều lệ, quy chế, chế độ công tác áp dụng đối với ngành kiểm sát;

3. Chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân và Viện kiểm sát quân sự các cấp, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ của ngành kiểm sát;

4. Quy định bộ máy làm việc của Viện kiểm sát nhân dân tối cao và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn; quyết định bộ máy làm việc của Viện kiểm sát nhân dân địa phương; quy định bộ máy làm việc của Viện kiểm sát quân sự sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn;

5. Chỉ đạo việc xây dựng và trình dự án luật, dự án pháp lệnh theo quy định của pháp luật; đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh khi thấy cần thiết cho việc áp dụng thống nhất pháp luật;

6. Trình Chủ tịch nước ý kiến của mình về những trường hợp người bị kết án xin ân giảm án tử hình;

7. Tổ chức việc thống kê tội phạm;

8. Tham dự các phiên họp của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao bàn về việc hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật.

Các Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và kiểm sát viên Viện kiểm sát

nhân dân tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Các Phó Viện trưởng giúp Viện trưởng thực thi nhiệm vụ theo sự phân công của Viện trưởng.

So với Ủy ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo Hiến pháp năm 1980 thì Ủy ban kiểm sát theo Hiến pháp năm 1992 có những điểm bổ sung mới rất căn bản. Theo Hiến pháp năm 1980, Ủy ban kiểm sát chỉ là tổ chức tư vấn cho Viện trưởng, còn theo Hiến pháp và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992, Ủy ban kiểm sát không còn là tổ chức tư vấn cho Viện trưởng nữa mà có quyền thảo luận và quyết định theo đa số những vấn đề quan trọng của Viện kiểm sát nhân dân như: Phương hướng, nhiệm vụ, kế hoạch công tác của toàn ngành; Dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Báo cáo của Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước; Bộ máy làm việc của Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Kháng nghị, kiến nghị của Viện kiểm sát nhân dân tối cao gửi Thủ tướng Chính phủ; Báo cáo của Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội về những ý kiến của Viện trưởng không nhất trí với nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; những vụ án hình sự, dân sự quan trọng và những vấn đề quan trọng khác do ít nhất một phần ba tổng số thành viên ủy ban kiểm sát yêu cầu.

Do Ủy ban kiểm sát có tư cách pháp lý mới, quan hệ giữa Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao với Ủy ban kiểm sát cũng có những nét khác so với trước. Các nghị quyết của ủy ban kiểm sát phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban kiểm sát biểu quyết tán thành. Trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng. Nếu Viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên Ủy ban kiểm sát thì thực hiện theo quyết định của đa số nhưng Viện trưởng có quyền báo cáo lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước. Điều bổ sung mới này vừa bảo đảm thực hiện nguyên tắc tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành, vừa phát huy được sức mạnh trí tuệ của tập thể lãnh đạo Viện kiểm sát nhân dân, giúp cho việc quyết định các vấn đề quan trọng được chính xác.

- Bộ máy làm việc của Viện kiểm sát nhân dân tối cao còn có các Cục, Vụ, Viện. Bộ máy làm việc này thừa lệnh Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao để thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thực hành quyền công tố.

Dưới Viện Kiểm sát nhân dân tối cao là các Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có Viện trưởng, các Phó Viện trưởng và các Kiểm sát viên, do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm. Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có Ủy ban kiểm sát, các phòng và Văn phòng (Điều 34 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, 2002).

Ủy ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có: Viện trưởng; Các Phó Viện trưởng; và một số Kiểm sát viên do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quyết định theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Ủy ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương họp do Viện trưởng chủ trì để thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng sau đây:

a) Việc thực hiện phương hướng, nhiệm vụ, kế hoạch công tác, chỉ thị, thông tư và quyết định của Viện kiểm sát nhân dân tỉnh;

b) Báo cáo tổng kết công tác với Viện kiểm sát nhân dân tỉnh; báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp;

c) Những vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh tế, lao động quan trọng;

d) Những vấn đề quan trọng khác do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quy định.

Nghị quyết của Ủy ban kiểm sát phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban kiểm sát biểu quyết tán thành; trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng. Nếu Viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên Ủy ban kiểm sát thì thực hiện theo quyết định của đa số, nhưng có quyền báo cáo Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định những vấn đề không thuộc thẩm quyền của Ủy ban kiểm sát (Điều 35 Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân 2002).

Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bộ máy làm việc gồm các Phòng nghiệp vụ và Văn phòng, tương ứng với các khâu công tác kiểm sát.

Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện được tổ chức rất đơn giản gồm có Viện trưởng, các Phó Viện trưởng và các Kiểm sát viên được chia thành các bộ phận công tác và bộ máy giúp việc do Viện trưởng, các Phó Viện trưởng phụ trách.

Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện không có ủy ban kiểm sát và các phòng nghiệp vụ mà chỉ có các bộ phận công tác do Viện trưởng, Phó Viện trưởng và một số kiểm sát viên phụ trách, theo sự phân công của Viện trưởng.

Cũng như Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân cùng cấp, chịu trách nhiệm báo cáo trước Hội đồng nhân dân cùng cấp về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương, về công tác của Viện kiểm sát nhân dân ở địa phương.

Các Viện kiểm sát quân sự được tổ chức trong Quân đội nhân dân Việt Nam để thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp theo quy định của pháp luật. Các Viện kiểm sát quân sự gồm có Viện kiểm sát quân sự trung ương, Viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương, Viện kiểm sát quân sự khu vực.

Căn cứ vào nhiệm vụ của quân đội trong từng thời kỳ, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc thành lập Viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương, Viện kiểm sát quân sự khu vực.

Viện kiểm sát quân sự trung ương thuộc cơ cấu Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương là Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, có nhiệm vụ chỉ đạo hoạt động của Viện kiểm sát quân sự các cấp, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác kiểm sát trong Quân đội trước Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

#### **IV. VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN TRONG VIỆC XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN**

Thiết chế Viện Kiểm sát là một thiết chế của hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa, mà đứng đầu là Liên xô, khi mà họ thấy cần giám sát theo nguyên tắc không phải là song trùng trực thuộc, mà chỉ trực thuộc một chiều của cấp trên, để bắt các chủ thể, nhất là địa phương và cấp dưới phải luôn luôn tuân theo pháp luật, quyết định và cũng như ý chí của cấp trên - trung ương. Viện kiểm sát như là một thiết chế đại diện cho cấp trên - trung ương, buộc cấp dưới phải tuân thủ mệnh lệnh của cấp trên và quyết định của Viện Kiểm sát mặc dù chỉ là kiến nghị, nhưng bao giờ cũng phải được thi hành, buộc các cấp chính quyền địa phương và các ban, ngành trực thuộc cấp dưới, kể cả công dân phải chấm dứt hoặc thay đổi ngay các hoạt động không phù hợp với các quyết định và luật của các cơ quan Nhà nước cấp trên.

Mặc dù quyết định của Viện Kiểm sát chỉ được dùng ở dạng kiến nghị, nhưng bao giờ cũng phải được các cơ quan khác thực thi. Chính vì lẽ đó chỉ cùng một chữ “kiến nghị”, nhưng có lúc là cái cớ cho bị cáo Phạm Sỹ Chiến và Luật sư của bị cáo, đề nghị Hội đồng xét xử tuyên bố trắng án cho mình, ngược lại lúc thì Viện Kiểm sát và Hội đồng xét xử lại viện ra rằng, đó lại là cơ sở của lời buộc tội, và kết tội đối với bị cáo nói trên. \*

Vì những lẽ đó khi mới ra đời chức năng quan trọng có tính bao trùm của Viện Kiểm sát nhân dân là kiểm sát chung – kiểm sát việc tuân thủ pháp luật của các cấp chính quyền từ các bộ trở xuống các địa phương. Trên cơ sở của việc thực hiện chức năng kiểm sát chung, mà Viện kiểm sát có thêm chức năng phụ là công tố buộc tội. Sang đến thời kỳ hiện nay của công cuộc đổi mới và nhận thức lại chủ nghĩa xã hội, chức năng kiểm sát chung theo hiến pháp hiện hành không còn, Viện kiểm sát chỉ còn lại chức năng buộc tội và kiểm sát hoạt động tư pháp như phần trên đã nêu.

Trong tinh thần của việc xây dựng nhà nước pháp quyền Viện kiểm sát vẫn cần phải tiếp tục đổi mới. Đó là việc tiếp tục hoàn thiện lại thể chế Viện Kiểm sát theo xu hướng phân công rõ ràng giữa 3 quyền: lập pháp, hành pháp, và tư pháp. Trên tinh thần đó Viện Kiểm sát cần phải hoàn thành tốt chức năng cần có của mình là công tố. Để là được những đòi hỏi trên Viện Kiểm sát cần phải tiếp tục đổi mới theo 2 hướng sau:

1. Để có một lời buộc tội chính xác đồng thời phải nhanh chóng với mục đích không oan người vô tội, thì các cơ quan điều tra phải trực thuộc trực tiếp Viện Kiểm sát - cơ quan buộc tội. Hay nói một cách khác các cơ quan điều tra tội phạm phải trực thuộc Viện Kiểm sát;

2. Viện Kiểm sát không nên kiêm chức năng kiểm sát xét xử, mà chỉ thực hiện chức năng buộc tội – công tố.

*Vấn đề thứ nhất*, phải nhập chức năng điều tra các tội phạm vào chức năng công tố buộc tội của Viện kiểm sát, hay nói một cách khác chức năng buộc tội phải gắn chặt với chức năng điều tra không tách rời, làm cho các hoạt động của các cơ quan điều tra phải trực thuộc trực tiếp cơ quan tiến hành buộc tội .

---

\* Xem, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Cáo trạng vụ án Trương Văn Cam cùng bọn tội phạm, tr. 207.

Hoạt động điều tra là hoạt động quan trọng bậc nhất của tố tụng. Khâu đầu tiên đồng thời cũng là khâu có tính quyết định nhất trong toàn bộ quy trình của hoạt động tư pháp. Vì rằng tất cả các hoạt động công tố, xét xử như thế nào đi chăng nữa, cũng là những hoạt động tiếp theo để nhằm mục đích tìm ra tính xác thực kết quả của các hoạt động điều tra, mà giai đoạn kết - hệ quả của hoạt động này là công tố - buộc tội hay là không buộc tội (đình chỉ hoạt động điều tra tội phạm). Vì vậy hoạt động điều tra rất gần và hoặc ít nhất là dưới sự chỉ đạo trực tiếp của hoạt động buộc tội. Nếu không điều tra, hoặc trong trường hợp đặc biệt không chỉ đạo hoạt động điều tra, thì công tố uỷ viên không có khả năng kết được tội. Ý rằng muốn kết được tội thì phải là người rất am hiểu tội phạm nhất. Anh không trực tiếp điều tra hoặc anh là cơ quan điều tra thì làm sao anh nắm được mọi góc ngách của tội phạm mà buộc ?

Hiện nay người tiến hành buộc tội trên các phiên toà không là người trực tiếp, hoặc không trực tiếp lãnh đạo người điều tra vụ án. Cơ quan tiến hành điều tra không phải là cơ quan buộc tội. Tức là điều tra và buộc tội không cùng một chủ thể. Chắc chắn rằng giữa các chủ thể không ít những mâu thuẫn xảy ra trong quá trình tố tụng, không có sự thống nhất giữa điều tra và công tố. Trong hoạt động chính trị cũng như quản lý Nhà nước để hạn chế tình trạng lạm dụng quyền lực, người ta đã dùng quyền lực để hạn chế quyền lực, theo kiểu tham vọng, phải kìm chế bằng tham vọng,<sup>1</sup> mà không bằng một con đường nào khác, phải chia các công đoạn của một hoạt động quản lý, hoạt động chính trị ra một số các công đoạn nhỏ và giao cho các chủ thể khác nhau cùng đảm nhiệm, và có thể dùng công đoạn này kiềm chế, thậm chí là đối trọng công đoạn kia. Nhưng trong hoạt động điều tra và buộc tội thì lại là hoàn toàn khác. Mặc dù chúng là hai công đoạn đầy nhưng vì phải đảm bảo độ chính xác và nhanh chóng cần phải nhập chúng lại. Bởi lẽ rằng cả hai hoạt động ấy đều cần đến một lời cáo trạng chính xác và nhanh chóng, cùng chưa là kết quả chính thức, chúng đều phải được kiểm nghiệm lại tại Hội đồng xét xử - Tòa án.

Trong trường hợp của những vụ án phức tạp, người tiến hành điều tra cần chuyên môn nghiệp vụ, thì hoạt động điều tra này phải được đặt dưới sự chỉ đạo chặt chẽ của kiểm sát viên thực hiện quyền công tố của vụ án.

Việc nhập vào như vậy, chắc chắn việc điều tra, buộc tội sẽ chính xác hơn, vì không phải thông qua khâu trung gian, và sẽ nhanh chóng hơn. Vấn đề thời gian, vấn đề chính xác bao giờ cũng là đáng quan tâm hiện nay của bất kể hệ thống xét xử nào. Những hoạt động này luôn luôn mang trong mình nó tính hành pháp, và phải đặc biệt thống nhất 100% giữa điều tra và lời buộc tội.

Không có lý gì mà Bộ trưởng Tư pháp của Hợp chúng Mỹ châu lại là Tổng Chương lý (như Viện trưởng Viện Kiểm sát tối cao của nhà nước ta) và Cục Điều tra liên bang (FBI) là một bộ phận của Bộ này.

Thực tế hiện nay các hoạt động điều tra của Việt Nam do các cơ quan trực thuộc Bộ Công an thực hiện, hoạt động công tố thì lại thuộc chức năng của Viện Kiểm sát làm cho không ít trường hợp công tố uỷ viên không biết được mọi chi tiết của tội phạm, vì họ phải

---

<sup>1</sup> Xem, Madison, Hamilton, and Jay : Sđ d , tr. 79

buộc tội thông qua các kết luận các cơ quan điều tra. Mặc dù pháp luật hiện hành vẫn có quy định hoạt động điều tra phải đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của Viện Kiểm sát. Nhưng sự kiểm tra, giám sát này không dễ gì thực hiện, chỉ bởi một lẽ rằng, các cơ quan điều tra không trực thuộc Viện Kiểm sát.

*Vấn đề thứ hai*, là vấn đề kiểm sát xét xử. Viện kiểm sát vừa là chủ thể buộc tội, một bên của tố tụng, vừa là lại đứng ra kiểm sát việc xét xử. Thật là chẳng khác nào ‘vừa đá bóng vừa thổi còi’. Câu chuyện "vừa đá bóng vừa thổi còi", trong công cuộc đổi mới, và nhận thức lại giai đoạn đầu tiên của công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội, đã được thảo luận ở nhiều tổ chức, nhiều cơ quan. Nhưng cho đến nay vấn đề này trong hoạt động của Viện Kiểm sát nhân dân vẫn còn là hiện hữu.

Viện Kiểm sát một thiết chế đặc thù của hệ thống xã hội chủ nghĩa của hệ thống bao cấp tập trung. Viện kiểm sát có chức năng căn bản là kiểm sát chung, sau đây là kiểm sát tư pháp: kiểm sát điều tra, kiểm sát xét xử và kiểm sát việc thi hành án. Từ chức năng cơ bản này mới sinh ra chức năng buộc tội. Mà đã là lời buộc tội (trong bản cáo trạng) thì bao giờ cũng là đúng, Toà án chỉ được tuyên án theo cáo trạng của Viện kiểm sát. Cũng từ đây không những Viện Kiểm sát trong khi xét xử giữ quyền công tố buộc tội, mà còn có cả quyền giám sát hoạt động xét xử của chính phiên toà, mà Viện Kiểm sát đang đóng vai trò là người buộc tội.

Trong các quy phạm Hiến pháp của Nga, cũng như của chúng ta, chức năng công tố không được ghi nhận.<sup>1</sup> Mãi đến Hiến pháp năm 1980 và của Hiến pháp năm 1992 chức năng công tố buộc tội mới được ghi nhận cho Viện Kiểm sát, nhưng cũng được đặt sau chức năng kiểm sát chung. Hay nói một cách khác buộc tội - công tố là chức năng đi kèm theo, phái sinh từ chức năng kiểm sát chung.<sup>2</sup>

Sau bao nhiêu năm trăm trở, nay theo quy định Hiến pháp sửa đổi, Viện Kiểm sát không còn chức năng cơ bản của nó nữa là kiểm sát chung – mà chúng ta gọi chủ yếu là kiểm sát văn bản. Cho đến nay không ít người trong Viện Kiểm sát vẫn còn là nuối tiếc sự mất đi chức năng này của Viện Kiểm sát. Chức năng kiểm sát chung bị mất đi không chỉ giản đơn bởi lẽ rằng, cần phải tập chung cho việc hoàn thành chức năng buộc tội của Viện Kiểm sát, mà chủ yếu theo tinh thần của nhà nước pháp quyền sự đúng – sai theo kết luận của Viện Kiểm sát không được kiểm nghiệm bằng hoạt động xét xử - tài phán. Cũng nên được nhấn mạnh, theo quy định của Hiến pháp này, chức năng công tố lại trở thành chức năng chính, và chức năng kiểm sát tư pháp, còn rơi lại, lại được lật ngược thành chức năng đi kèm. Việc "vừa đá bóng vừa thổi còi" vẫn cứ được quy định, chỉ có

---

<sup>1</sup> Xem, Hiến pháp của Liên bang Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Xô viết 1936, và Hiến pháp của CHXHCNXV 1977

<sup>2</sup> Điều 105 của Hiến pháp năm 1959 quy định: Viện Kiểm sát nhân dân tối cao nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ, cơ quan nhà nước địa phương, các nhân viên cơ quan Nhà nước và công dân. Điều 138 của Hiến pháp 1980: Viện Kiểm sát nhân dân tối cao nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ và các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức xã hội và đơn vị vũ trang nhân dân, các nhân viên nhà nước và công dân, thực hành quyền công tố, đảm bảo pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.



cái là kém quan trọng hơn theo quy định của Hiến pháp sửa đổi, vì phải nhường bước trước chức năng công tố – buộc tội.<sup>1</sup>

Như những điều phân tích ở phần trên đối mới việc tổ chức và hoạt động của Viện Kiểm sát nhân dân theo tinh thần xây dựng nhà nước pháp quyền là một trong những công việc cấp bách hiện nay, một trong những việc đó phải nhanh chóng chuyển đổi Viện Kiểm sát thành Viện Công tố với chức năng duy nhất là thay mặt cho nhà nước thực hiện chức năng buộc tội. Sau khi đã loại bỏ cả chức năng kiểm sát xét xử, kiểm sát điều tra và kiểm sát việc thi hành án, thì Viện chỉ còn lại chức năng công tố - buộc tội, thì Viện Công tố sẽ trực thuộc cảnh quyền lực nào lập pháp hay là hành pháp?

Câu trả lời chắc chắn là công tố là hoạt động của hành pháp và Viện Công tố phải trực thuộc Hành pháp – Chính phủ, mà không thể là một quyền đứng riêng rẽ giữa lập pháp, tư pháp và hành pháp như hiện nay.

### **Kết luận**

Viện Kiểm sát nhân dân là một thiết chế tương đối đặc biệt của bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa và trong đó có ở nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, được tổ chức ra từ quy định của Hiến pháp năm 1959, theo nguyên tắc thống nhất chỉ trực thuộc cấp trên của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, với hai chức năng cơ bản kiểm sát việc tuân thủ các quy phạm pháp luật và công tố thay đổi nhau lúc đậm lúc nhạt tùy theo thời gian tương ứng với yêu cầu của công cuộc bảo vệ và xây dựng Tổ quốc, càng ngày càng có xu hướng tập trung vào chức năng công tố buộc tội.

### **Câu hỏi ôn tập**

1. Địa vị pháp lý của Viện Kiểm sát Nhân dân theo Hiến pháp hiện hành.
2. Sự biến đổi chức năng của Viện Kiểm sát nhân dân qua các thời kỳ.
3. Phân tích lý do của việc thay đổi chức năng của Viện Kiểm sát nhân dân.
4. Cơ cấu của hệ thống Viện kiểm sát nhân dân theo hiến pháp đang hiện hành.

---

<sup>1</sup> Điều 137 của Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001: Viện Kiểm sát nhân dân tối cao thực hành quyền công tố, và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

## Chương XIII

### TÒA ÁN NHÂN DÂN

#### I. TỔNG QUAN VỀ TƯ PHÁP

Hoạt động tư pháp giữ vị trí quan trọng trong các phạm vi hoạt động của nhà nước ta. Các lĩnh vực hoạt động của nhà nước ta bao gồm: lập pháp, hành pháp, tư pháp. Các quyết định, các hành vi của cơ quan chấp hành và điều hành, cơ quan xét xử đều phải dựa vào Hiến pháp và luật, sản phẩm của hoạt động lập pháp, vì đó là các hoạt động áp dụng pháp luật. Do đó, phát sinh nhu cầu cần phải xem xét tính hợp hiến, hợp pháp trong mọi trường hợp áp dụng pháp luật của cơ quan chấp hành và điều hành, cơ quan xét xử.

Đối với cá nhân, tập thể khi thực hiện một hành vi pháp luật nhằm thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình có ba khả năng xảy ra. Thứ nhất là công dân, tập thể trực tiếp và tự giác thực hiện các quyền và nghĩa vụ mà không cần một điều kiện nào. Khi đó, nội dung quy định của điều luật coi như đã được thực hiện, nếu sự thực hiện hành vi pháp luật của chủ thể không ảnh hưởng đến người khác. Thứ hai, công dân, tập thể tự giác thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình, nhưng không thể thiếu được các thủ tục như là những điều kiện bắt buộc của quá trình thực hiện quyền và nghĩa vụ đó. Khi này cần phải có thủ tục nhất định cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân. Thứ ba, khi công dân, tập thể vi phạm đến quyền và nghĩa vụ của người khác hoặc cản trở người khác thực hiện nghĩa vụ của họ. Khi đó, việc vi phạm có hay không, ngay từ đầu chưa thể xác định được, và đó được gọi là các tranh chấp về quyền và nghĩa vụ trong quá trình thực hiện hành vi pháp luật.

Nhìn chung, trong đa phần các trường hợp, việc áp dụng pháp luật một cách bình thường đòi hỏi phải có thủ tục, phải có sự phán xét đúng sai cả về mặt thực chất lẫn về mặt pháp lý. “Xem xét cả hai trường hợp: khi một cơ quan quyền lực nhà nước ra một quyết định mang tính áp dụng và thi hành pháp luật. Và khi công dân hay tập thể thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ thể, đều có nhu cầu phải phân xử, phán xét tính đúng đắn, tính hợp pháp của một quyết định, một việc làm”<sup>1</sup>

Do đó, bất kỳ một Nhà nước nào cũng phải có những thủ tục, những điều kiện cần thiết thì pháp luật mới được thực hiện, nghĩa là phải có hoạt động xét xử.

Sự không thể thiếu được hoạt động xét xử trong hoạt động của nhà nước. Đó là sự gắn bó chặt chẽ đến mức độ không thể thiếu được giữa công lý và quyền lực đã được nhà văn hào Pascal đặt ra cách đây khoảng 500 năm trước đây:

*“Công lý không dựa vào quyền lực thì bất lực; quyền lực không đi đôi với công lý thì tàn bạo. Vì vậy cần phải kết hợp giữa công lý và quyền lực, và nhằm mục đích này, phải làm thế nào cho những điều hợp công lý phải có đủ quyền lực; hay những điều dựa vào quyền lực phải hợp với công lý.”*

“Tư pháp” là thuật ngữ Hán - Việt có hai nghĩa chính: Thứ nhất là Tư pháp tức là pháp luật quy định những mối quan hệ tư nhân với nhau khác và phân biệt với quan hệ giữa cộng đồng quốc gia với tư nhân. Thứ hai, tư pháp là pháp đình xét định các việc ở trong

<sup>1</sup> §100 TrÝ Úc. *Như n-íc vư ph,p luÛt cũa chung ta trong sù nghiÖp* @æi mü .NXB Khoa hãc x· héi,H, 1997, tr256  
<http://www.ebook.edu.vn>

phạm vi pháp luật quy định.<sup>1</sup> Chữ “Tu pháp” được dùng ở nghĩa thứ hai trong chương này là tòa án xét xử.

Tóm lại, hoạt động xét xử- tư pháp có thể được hiểu như sau: hoạt động xét xử là hoạt động xem xét, đánh giá và ra phán quyết nhân danh quyền lực nhà nước, về tính hợp pháp và tính hợp pháp của các hành vi phạm luật hay quyết định pháp luật khi có sự tranh chấp và mâu thuẫn giữa các chủ thể có lợi ích khác nhau.

Hoạt động xét xử là loại hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước, thể hiện ý chí của giai cấp công nhân và nhân dân lao động. Hoạt động xét xử không phải là hoạt động của cá nhân công dân nào, cũng không phải là hoạt động của một tổ chức xã hội nào. Vì nhân danh quyền lực nhà nước, hoạt động xét xử được bảo đảm thực hiện bởi sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước.

Hoạt động xét xử không phải là hoạt động xây dựng pháp luật mà là hoạt động bảo vệ pháp luật. Hoạt động xét xử được tiến hành trên cơ sở luật, không thể vượt quá giới hạn phạm vi luật định. Do đó thông qua hoạt động xét xử, mục đích, ý nghĩa của quy phạm pháp luật được bảo đảm thực hiện. Khi có hành vi vi phạm các quy định của pháp luật, hoạt động xét xử có ý nghĩa khôi phục giá trị của các quy định pháp luật đó. Ngoài ra, hoạt động xét xử còn bảo vệ pháp luật bằng việc góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật. Thông qua thực tiễn xét xử, có thể thấy được hiệu quả của pháp luật, trên cơ sở đó có những hướng hoàn thiện.

Hoạt động xét xử là hoạt động giải thích luật và mang tính sáng tạo cao. Hoạt động xây dựng pháp luật được tiến hành trên cơ sở những quan hệ xã hội tương đối ổn định. Nhưng khi áp dụng pháp luật vào thực tiễn cuộc sống thì thấy phát sinh những quan hệ xã hội cụ thể với những biểu hiện đa dạng, phong phú. Khi đó, hoạt động xét xử phải tiến hành giải thích luật trong các trường hợp cụ thể. Nói cách khác, hoạt động tư pháp là hoạt động “nói ra luật” (action de dire le droit = juridictio). Để có thể nói ra luật trong những trường hợp cụ thể, hoạt động xét xử đòi hỏi phải có tính sáng tạo cao.

Các văn bản pháp luật không phải lúc nào ý nghĩa cũng minh thị, nhiều khi rất mập mờ, có thể hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Khi đó, những người tiến hành hoạt động xét xử cần phải lựa chọn những phương án giải thích tối ưu. Hơn nữa, luật không thể dự kiến được mọi tình huống xảy ra trong xã hội, khi đó, có tình trạng “lỗ hổng” pháp luật. Trong trường hợp này, những người tiến hành hoạt động tư pháp không thể từ chối xét xử vì lý do không có luật, mà “phải tìm ra, xây dựng lên, một giải pháp pháp lý bằng cách dựa vào phong tục cổ truyền, tài liệu soạn các văn kiện luật, và nhất là những nguyên tắc tổng quát của pháp luật” [9, 55]. Ngoài ra, trong hệ thống pháp luật, nhiều khi xảy ra sự xung đột giữa các quy phạm pháp luật. Với trường hợp này, người thực hiện quyền tư pháp phải giải thích luật để lựa chọn quy phạm được áp dụng, căn cứ vào hiệu lực, thời gian ban hành, tính chất thuộc luật chung hay chuyên ngành của quy phạm pháp luật.

Trong các xã hội tiền tư bản, với hình thức chính thể quân chủ tuyệt đối, quyền lực nhà nước tập trung trong tay nhà vua. Vua là chủ thể nắm giữ ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Khi nguyên tắc tập quyền được áp dụng một cách triệt để, nhà vua đích thân xét xử các tranh chấp trong nhân dân, trực tiếp trừng phạt những hành vi bị coi là tội phạm, việc này có thể diễn ra tại cung điện nhà vua. Cùng với sự phát triển của xã hội, do nhu cầu phân công giải quyết các công việc trong đất nước, nhà vua đã chuyển một phần quyền tư pháp cho quan lại từ trung ương xuống địa phương thực hiện. Tuy nhiên, các quan lại đó đồng thời cũng là những quan lại hành chính, quyền tư pháp chưa tách khỏi quyền hành pháp, cơ quan tư pháp chưa tách thành một hệ thống độc lập.

Chính thể quân chủ tuyệt đối đã tỏ ra không phù hợp với xu hướng phát triển xã hội, khi chủ nghĩa tư bản ra đời. Với mục đích hạn chế quyền lực vô hạn định của nhà

<sup>1</sup> Xem, Đào Duy Anh. Hán - Việt từ điển, NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 1996

vua, các học giả tư sản đã xây dựng nên học thuyết phân quyền, đại biểu là John Locke và Charles Luis Montesquieu. Nội dung của học thuyết này, về căn bản, là các cành quyền lực nhà nước: lập pháp, hành pháp, tư pháp phải tách biệt và độc lập với nhau, và phải được giao cho các cơ quan khác nhau thực hiện; và các cành quyền lực kìm chế, đối trọng lẫn nhau.

Trong xã hội hiện đại, các nhà nước đều thừa nhận sự tách biệt của quyền tư pháp khỏi quyền lập pháp và quyền hành pháp; đồng thời thiết lập một hệ thống cơ quan độc lập thực hiện quyền tư pháp, được gọi là tòa án. Thuật ngữ tòa án trong tiếng Latinh là Forum, nghĩa là nơi công đường, nơi hoạt động của cộng đồng được tiến hành. Theo nghĩa đó, từ khi có nhà nước, có hoạt động xét xử, thì đã có tòa án. Nhưng, tòa án, với cách hiểu như hiện nay là một hệ thống cơ quan độc lập hành xử quyền hành pháp, thì chỉ có trong xã hội tư bản chủ nghĩa, và xã hội xã hội chủ nghĩa.

## II. ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN

Trong khi ở các nước phát triển chữ tư pháp chỉ được dùng chỉ cho hoạt động của tòa án, thì đối với Nhà nước Việt Nam, "tư pháp" dùng để chỉ cho hoạt động của các cơ quan tư pháp gồm có Tòa án, Viện kiểm sát, điều tra, luật sư, thi hành án. Nhưng trong đó chủ yếu là chỉ hoạt động xét xử của Tòa án và hoạt động giám sát của Viện kiểm sát.

Điều 126 Hiến pháp Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định:

*“Toà án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong phạm vi chức năng của mình, có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân.”*

Trong hệ thống tư pháp, Tòa án giữ một vị trí đặc biệt. Bằng hoạt động của mình, Toà án có vai trò cực kỳ quan trọng trong việc giữ gìn, và đảm bảo công lý, bảo vệ pháp luật và quyền lợi của công dân – một trong những nhiệm vụ quan trọng bậc nhất của mỗi quốc gia.

Để thực hiện vai trò to lớn này, Tòa án là cơ quan duy nhất được Hiến pháp giao cho nhiệm vụ xét xử (tài phán) các vụ việc tranh chấp trong các hoạt động của xã hội dựa trên cơ sở của pháp luật.

Điều 127 Hiến pháp 1992 quy định:

*“Toà án nhân dân tối cao, các Toà án nhân dân địa phương, các Toà án quân sự và các Toà án khác do luật định là những cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

*Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập Toà án đặc biệt.*

*Ở cơ sở, thành lập các tổ chức thích hợp của nhân dân để giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật.”*

Tư pháp là một chế định quan trọng của hiến pháp bên cạnh các chế định không thể thiếu được của hiến pháp với tư cách là một ngành luật của mỗi quốc gia là lập pháp và hành pháp. Quy định Hiến pháp trên chứng tỏ tầm quan trọng của hoạt động xét xử, việc thành lập Tòa án này hay Tòa án kia phải do cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất được nhân dân toàn quốc bầu ra, quyết định. Và việc quy định ấy phải được ghi nhận, hay chỉ

ra trong bản văn luật có hiệu lực pháp lý cao nhất – tức là Hiến pháp. Việc quy định này để ngăn chặn sự thành lập một cách tùy tiện các loại hình xét xử của các cơ quan luật pháp và nhất là của hành pháp. Các cơ quan Nhà nước khác kể cả Chính phủ lẫn Tòa án nhân dân tối cao không được quyền tự thành lập ra một thứ Tòa án theo ý chí chủ quan của mình, để bảo vệ mình và hãm hại các chủ thể khác.

Cụ thể hóa nguyên tắc hiến định nêu trên Điều 1 Luật tổ chức Tòa án nhân dân quy định: "...Chỉ có các Tòa án nhân dân và các Tòa án khác mới được quyền xét xử những vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, lao động kinh tế, và những vụ án khác theo quy định của pháp luật".

Ngoài nhiệm vụ xét xử, trong phạm vi chức năng của mình, Tòa án có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân; bảo vệ tài sản Nhà nước, của tập thể; bảo vệ tính mạng tài sản, tự do nhân phẩm của nhân dân.

Bằng hoạt động của mình, Tòa án góp phần giáo dục công dân trung thành với tổ quốc, chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, tôn trọng những nguyên tắc của cuộc sống xã hội, ý thức đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm và các vi phạm pháp luật khác.

Trong xã hội chúng ta, việc kết tội một công dân là một việc làm cần phải hết sức thận trọng, vì nó ảnh hưởng rất lớn đến danh dự, nhân phẩm, tài sản, sức khỏe, tính mạng và các quyền và lợi ích khác của họ. Việc quy định Tòa án nhân dân là cơ quan duy nhất có quyền xét xử các vụ án hình sự là nhằm bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tránh những việc làm tùy tiện vì không phải bất cứ ai hoặc tổ chức nào cũng có quyền kết tội một công dân. Chỉ có Tòa án là cơ quan được pháp luật của Nhà nước quy định có quyền thay mặt Nhà nước mới có đủ điều kiện quy kết một người là có tội hay không có tội và áp dụng hình phạt đối với người phạm tội; đảm bảo thực hiện được mục đích hình phạt trừng trị kết hợp với cải tạo và giáo dục, kết hợp giữa phòng ngừa riêng với phòng ngừa chung. Quy định Tòa án nhân dân là cơ quan duy nhất có quyền xét xử các vụ án hình sự phù hợp với nguyên tắc Hiến định: "Không ai có thể bị coi là có tội cũng như phải chịu hình phạt, khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật".

Vụ án dân sự là vụ án phát sinh trong trường hợp công dân, pháp nhân, tổ chức xã hội, Viện kiểm sát nhân dân yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền lợi hợp pháp của tập thể, của Nhà nước hay của người khác đang bị tranh chấp hoặc vi phạm. Các vụ án dân sự là đối tượng thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án nhân dân.

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự ngày 29/11/1989 quy định "công dân, pháp nhân theo thủ tục do pháp luật quy định có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu Tòa án nhân dân bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình". Tòa án phải tôn trọng quyền của công dân, pháp nhân yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền lợi hợp pháp của họ. Tòa án nhân dân không được tùy tiện hạn chế công dân thực hiện quyền này, đồng thời tích cực giúp đỡ các đương sự thực hiện quyền khởi kiện vụ án đúng pháp luật và cũng không được từ chối thụ lý những vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của mình.

Ngoài việc giải quyết các tranh chấp nêu trên thuộc các lĩnh vực hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, lao động, kinh tế, các Tòa án còn được giải quyết những tranh chấp khác như khiếu nại về danh sách cử tri, việc đăng ký hộ tịch, xác định sự mất tích, chết của công dân... Kể từ ngày 30 tháng 12 năm 1993, Quốc hội trong luật phá sản giao cho Tòa án nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương và Tòa án nhân dân Tối cao được quyền giải quyết những yêu cầu về việc tuyên bố phá sản của các doanh nghiệp.

Theo quy định của Bộ Luật tố tụng dân sự, những vụ án dân sự thuộc thẩm quyền xét

xử của các Tòa án nhân dân là: Những tranh chấp về quyền sở hữu về tài sản giữa công dân với công dân, giữa công dân với các tổ chức pháp nhân là cơ quan Nhà nước hay các tổ chức xã hội khác; các tranh chấp về hợp đồng dân sự, các tranh chấp về bồi thường thiệt hại, các tranh chấp về quyền tác giả, về nhà ở và các tranh chấp về quyền và nghĩa vụ dân sự khác.

Về lĩnh vực hôn nhân và gia đình Tòa án được quyền xét xử các vụ việc như: Ly hôn, chia tài sản khi ly hôn; yêu cầu cấp dưỡng khi ly hôn; quyền nuôi con khi ly hôn; huỷ việc kết hôn trái phép; chia tài sản thừa kế...

Toà án có thẩm quyền xét xử những vụ việc tranh chấp về lao động như: Xử lý kỷ luật bằng buộc thôi việc, bồi thường khi vi phạm hợp đồng lao động.

Toà án có thẩm quyền giải quyết những vụ án kinh tế như: Các tranh chấp về hợp đồng kinh tế giữa pháp nhân với pháp nhân; giữa pháp nhân với cá nhân có đăng ký kinh doanh; các tranh chấp giữa công ty với các thành viên của công ty; giữa các thành viên của công ty với nhau liên quan đến thành lập, giải thể, hoạt động kinh tế; và các tranh chấp khác về kinh tế theo quy định của pháp luật.

Toà án còn có thẩm quyền giải quyết những tranh chấp về quyết định quản lý Nhà nước của Thủ trưởng các cơ quan hành chính Nhà nước. Đây là những loại Tòa án mới theo tinh thần càng ngày càng mở rộng đối tượng, phạm vi cần phải xét xử trong hệ thống Tòa án – Tòa Hành chính.

Thi hành Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Luật tổ chức Tòa án nhân dân sửa đổi, ngày 1/7/1994 hệ thống cơ quan Trọng tài kinh tế Nhà nước được sát nhập vào Tòa án nhân dân, Tòa kinh tế được thành lập. Ngày 1/7/1996 Tòa án nhân dân có thêm Tòa Hành chính, Tòa Lao động được thành lập ở cấp tỉnh và cấp trung ương. Ở cấp huyện thì có phân công thẩm phán phụ trách.

Việc tuyên bố xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa càng đòi hỏi tòa án nâng phải cao chất lượng và mở rộng phạm vi xét xử của mình. Càng ngày tòa án càng mở rộng phạm vi hoạt động của mình ra các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội: Ngoài những tòa án kinh tế, tòa án lao động, tòa hành chính, trong tương lai cần phải tính đến cả tòa án hiến pháp – một loại tòa án chuyên biệt xét xử các hành vi vi phạm hiến pháp của các quan chức cao cấp nhất của nhà nước và kể cả của Quốc Hội.

### **III. SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA HỆ THỐNG TÒA ÁN NHÂN DÂN**

Với sự thắng lợi của cuộc Cách mạng Tháng Tám vĩ đại, nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời. Ngày 2 tháng 9 năm 1945 tại Quảng trường Ba Đình Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đọc bản "Tuyên ngôn độc lập" khai sinh ra một nhà nước kiểu mới - Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Từ khi ra đời cho đến nay, Nhà nước ta luôn luôn coi Tòa án - cơ quan thực hiện quyền xét xử - "là một cơ quan trọng yếu của chính quyền".<sup>(1)</sup> Ngay sau khi ra đời Chính phủ Lâm thời đã ban hành Sắc lệnh ngày 13 tháng 9 năm 1945 về việc thiết lập các Tòa án quân sự ở Hà nội, Hải phòng, Thái nguyên, Ninh bình, Vinh, Huế, Quảng Ngãi, Sài gòn, Mỹ tho để trừng trị bọn việt gian, phản quốc làm tay sai cho giặc. Ngày 2 tháng 9 năm 1945 Chủ tịch Chính phủ Lâm thời lại ra sắc lệnh thành lập thêm Tòa án quân sự ở Nha trang. Các Tòa án quân sự có thẩm quyền xét xử sơ

<sup>(1)</sup> Thư của Chủ tịch Hồ Chí Minh gửi hội nghị tư pháp toàn quốc 2 -1948

thẩm đồng thời là chung thẩm tất cả người nào phạm vào một việc có phương hại đến nền độc lập của nước Việt nam dân chủ cộng hoà. Những bản án của Tòa án quân sự được thi hành ngay không có chống án trừ trường hợp bản án tuyên tử hình thì phạm nhân đề đơn lên Chủ tịch nước xin ân giảm. Ngày 24 tháng 1 năm 1946 Chủ tịch Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh số 13 quy định việc tổ chức Tòa án ở nước ta như sau:

Các Tòa sơ cấp được tổ chức ở mỗi quận (phủ, huyện, châu).

Ở các tỉnh và các thành phố Hà nội, Hải phòng, Sài gòn - Chợ lớn có một Tòa đệ nhị cấp làm nhiệm vụ xét xử sơ thẩm các vụ án hình sự, dân sự và thương sự.

Ở mỗi kỳ có một Tòa thượng thẩm có thẩm quyền xét xử các vụ án bị kháng cáo.

Để giữ vững kỷ luật trong Quân đội nhân dân, ngày 23 tháng 8 năm 1946 Chủ tịch Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 163 về việc thành lập Tòa án binh để xét xử những quân nhân hay những người làm việc tại cơ quan chuyên môn của quân đội phạm pháp hoặc những kẻ phạm pháp khác làm thiên hại đến quân đội. Ngày 9 tháng 11 năm 1946 Quốc hội khóa I, tại kỳ họp thứ hai đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta - Hiến pháp 1946. Tổ chức của Tòa án ta theo quy định tại chương VI của Hiến pháp 1946 bao gồm: Tòa án tối cao, các Tòa phúc thẩm, các Tòa đệ nhị cấp và các Tòa sơ cấp. Cách thức tổ chức Tòa án lúc này không phải theo nguyên tắc lãnh thổ mà theo cấp xét xử. Theo quy định của Hiến pháp 1946 và sắc lệnh số 13 ngày 24 tháng 1 năm 1946 hệ thống Tòa án được tổ chức theo các nguyên tắc sau đây:

- Tòa án biệt lập đối với hành chính. Chỉ có Tòa án mới thực hiện chức năng xét xử.
- Các thẩm phán do Chính phủ bổ nhiệm (Điều 64)
- Xử các việc hình sự có phụ thẩm nhân dân tham gia (Điều 65)
- Khi xét xử các viên thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được phép can thiệp (Điều 69)
- Các phiên tòa đều công khai, trừ những trường hợp đặc biệt (Điều 67)
- Bị cáo có quyền tự bào chữa lấy hoặc tìm luật sư (Điều 67)
- Quốc dân thiểu số có quyền dùng tiếng nói của mình trước Tòa án (Điều 66)

Ngày 19 tháng 12 năm 1946, mười ngày sau khi Quốc hội thông qua Hiến pháp, cuộc kháng chiến toàn quốc bùng nổ. Do hoàn cảnh chiến tranh mà việc tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước có nhiều thay đổi so với quy định của Hiến pháp 1946. Theo Nghị định số 5 ngày 1 tháng 1 năm 1947 của Bộ trưởng bộ Tư pháp hoạt động xét xử của Tòa án Thượng thẩm tạm thời đình chỉ. Nghị định số 13 ngày 29 tháng 1 năm 1947 của Bộ trưởng bộ Nội vụ đã giao cho Ủy ban kháng chiến khu<sup>(1)</sup> quyền thành lập Tòa án quân sự khu để xét xử các tội phạm cách mạng. Tiếp theo đó, ngày 16 tháng 12 năm 1947 Chủ tịch Chính phủ đã ký sắc lệnh giao cho Bộ quốc phòng nhiệm vụ thành lập các Tòa án binh ở các khu. Ngày 25 tháng 4 năm 1947 Chủ tịch Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 45 thành lập Tòa án Trung ương. Các Tòa án binh là tiền thân của các Tòa án quân sự ở nước ta hiện nay.

Năm 1950 cuộc cải cách tư pháp đầu tiên được tiến hành. Ngày 22 tháng 5 năm 1950 Chủ tịch Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh số 85 về cải cách bộ máy tư pháp. Với Sắc lệnh này Tòa án Sơ cấp đổi tên thành Tòa án nhân dân huyện, Tòa án đệ nhị cấp đổi tên thành

---

<sup>(1)</sup> Theo Sắc lệnh số 1 ngày 20-12-1946 cả nước ta chia thành mười sáu chiến khu, sau đó nhập thành mười chiến khu (Dưới cấp khu là tỉnh, huyện, xã). Cũng theo sắc lệnh này bên cạnh ủy ban hành chính thành lập thêm ủy ban bảo vệ, sau đó ít ngày thì đổi thành ủy ban kháng chiến.

Toà án nhân dân tỉnh, Hội đồng phúc án đổi tên thành Tòa phúc thẩm, phụ thẩm nhân dân đổi tên thành Hội thẩm nhân dân, Thẩm phán và luật sư không mặc áo chùng đen khi làm việc như trước đây. Mục tiêu của cuộc cải cách tư pháp này là làm dân chủ hóa bộ máy tư pháp làm cho Tòa án thực sự là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Với mục tiêu này Sắc lệnh quy định khi xét xử thành phần Hội đồng nhân dân phải chiếm đa số trong Hội đồng xét xử. Hội thẩm nhân dân trước đây chỉ tham gia trong xét xử các vụ án hình sự giờ đây tham dự xét xử cả hình sự và dân sự và có quyền biểu quyết bình đẳng với thẩm phán. Mặt khác ở các huyện còn thành lập Hội đồng hòa giải. Hội đồng hòa giải là hình thức giao cho nhân dân trực tiếp phụ trách việc hòa giải tất cả các vụ việc dân sự kể cả vấn đề ly hôn mà trước đây chỉ có Tòa đệ nhị cấp mới có thẩm quyền xem xét. Cải cách tư pháp đã mở rộng thẩm quyền cho ban tư pháp xã về việc xử phạt vi cảnh nhằm mục đích giải quyết nhanh chóng những vụ việc ít quan trọng làm giảm bớt sự tốn kém và phiền hà cho nhân dân. Khác với quan niệm trước đây cho rằng các vụ việc dân sự chỉ liên quan đến lợi ích và các mối quan hệ giữa tư nhân với tư nhân, xã hội không nên can thiệp đến, thì nay công tố viên có quyền kháng cáo các án dân sự nếu xét thấy cần thiết.<sup>(1)</sup> Với mục đích tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa để công dân thực hiện quyền bào chữa của mình. Sắc lệnh số 144 ngày 22 tháng 12 năm 1949 đã cho phép bị cáo và các đương sự ngoài việc nhờ luật sư bào chữa có thể nhờ một công dân được Tòa án nhân dân công nhận bào chữa cho mình. Sắc lệnh này cũng đã quy định việc lập danh sách các bào chữa viên nhân dân do các đoàn thể nhân dân bầu ra.

Từ năm 1958 đến năm 1961 cuộc cải cách tư pháp lần thứ hai được tiến hành. Tháng 4 năm 1958 Quốc hội quyết định thành lập Tòa án nhân dân tối cao và Viện công tố nhân dân trung ương, tách hệ thống Tòa án nhân dân và Viện công tố ra khỏi Bộ Tư pháp thành hai cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ. Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội ngày 1 tháng 7 năm 1959 Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định số 256 quy định nhiệm vụ và tổ chức Viện Công tố. Ngày 27 tháng 8 năm 1959 Thủ tướng Chính phủ lại ra nghị định số 321 về thành lập các viện công tố phúc thẩm. Theo các văn bản pháp luật nói trên, Viện công tố được thành lập từ trung ương đến cấp huyện tạo thành một hệ thống độc lập trong hệ thống bộ máy Nhà nước.

Ngày 31 tháng 12 năm 1959 Quốc Hội khóa I tại kỳ họp thứ 11 đã thông qua Hiến pháp sửa đổi nhằm đáp ứng nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn mới là xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và đấu tranh thống nhất nước nhà. Hiến pháp 1959 đã xác định lại vị trí của Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân trong hệ thống bộ máy Nhà nước. Hai hệ thống cơ quan này không còn trực thuộc Hội đồng chính phủ mà trực tiếp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội - Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Theo Hiến pháp 1959, hệ thống cơ quan xét xử của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa gồm có: Tòa án nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân địa phương (gồm Tòa án nhân dân tỉnh và Thành phố trực thuộc Trung ương, Tòa án nhân dân huyện và thành phố thuộc tỉnh, các Tòa án quân sự và trong trường hợp xét xử những vụ án đặc biệt Quốc hội có thể thành lập Tòa án đặc biệt (Điều 97). Trên cơ sở quy định của Hiến pháp 1959 và Luật tổ chức Tòa án nhân dân 1960 ở các địa phương được thành lập các Tòa án địa phương. Nguyên tắc bổ nhiệm thẩm phán được thay thế bằng nguyên tắc bầu thẩm phán. Thẩm phán Tòa án nhân dân các cấp ở địa phương do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra.

Nguyên tắc tổ chức Tòa án theo đơn vị hành chính lãnh thổ kết hợp với thẩm quyền xét xử và nguyên tắc bầu cử thẩm phán ở các Tòa án địa phương được tiếp tục khẳng định trong Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 3 tháng 7 năm 1981.

<sup>(1)</sup> Xem "Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật". Viện nghiên cứu khoa học pháp lý 1993-tr 299



Tuy nhiên việc quản lý của Tòa án địa phương có sự thay đổi. Học tập kinh nghiệm của một số nước trên thế giới. Luật ngày 3 tháng 7 năm 1981 đã trao quyền quản lý các Tòa án địa phương về mặt tổ chức cho Bộ Tư pháp.

Với sự ra đời của Hiến pháp 1992, Luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 28 tháng 12 năm 1993, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 28 tháng 10 năm 1995 cuộc cải cách tư pháp lần thứ ba được thực hiện. Theo quy định của các văn bản pháp luật trên đây, Nhà nước ta có các Tòa án sau đây: Tòa án nhân dân tối cao; các Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các Tòa án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; các Tòa án quân sự; các Tòa khác do luật định. Trong tình hình đặc biệt Quốc hội có thể quyết định thành lập các Tòa án đặc biệt. Các Tòa án quân sự ở nước ta, theo quy định của Điều 2 Pháp lệnh tổ chức Tòa án quân sự bao gồm Tòa án quân sự trung ương, các Tòa án quân sự quân khu và tương đương, các Tòa án quân sự khu vực. Hệ thống các cơ quan Tòa án về cơ bản vẫn như trước đây song có một số cải cách cần đáng lưu ý:

- Chế độ bầu thẩm phán được thay thế bằng chế độ bổ nhiệm thẩm phán. Theo quy định tại Điều 38 Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 1992 chỉ có Chánh án Tòa án nhân dân tối cao do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước. Còn các Phó chánh án và thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án, Phó Chánh án, thẩm phán Tòa án nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và các Tòa án quân sự đều do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.

Trước năm 1993 trong các Tòa án nhân dân ở nước ta chỉ có Tòa hình sự và Tòa dân sự. Các tranh chấp kinh tế do Trọng tài kinh tế giải quyết. Nhưng thực tiễn cho thấy rằng việc giải quyết của trọng tài kinh tế mang tính chất hoà giải, trọng tài nhiều hơn là tính chất xét xử thể hiện quyền lực tư pháp của Nhà nước. Vì vậy luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 28 tháng 12 năm 1993 đã quy định: "Tòa án nhân dân Tối cao và các Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập thêm tòa chuyên trách là Tòa kinh tế để giải quyết các tranh chấp kinh tế".

Theo quy định của Bộ luật lao động được Quốc hội thông qua ngày 23 tháng 6 năm 1994 và có hiệu lực thi hành ngày 1 tháng 1 năm 1995 thì các tranh chấp lao động về quyền và lợi ích liên quan đến việc làm, tiền lương, về thực hiện hợp đồng lao động, thỏa ước tập thể và trong quá trình học nghề, nếu qua hoà giải hoặc Hội đồng trọng tài giải quyết mà không thành, các bên có quyền yêu cầu Tòa án nhân dân giải quyết (Điều 164).

Theo quy định tại khoản 2 Điều 166 của Bộ luật Lao động một số tranh chấp lao động cá nhân có thể yêu cầu Tòa án nhân dân cấp huyện giải quyết không nhất thiết phải qua hoà giải tại cơ sở. Đó là những tranh chấp sau đây:

- Tranh chấp về sử lý kỷ luật lao động theo hình thức sa thải hoặc về trường hợp bị đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động.
- Tranh chấp về bồi thường thiệt hại cho người sử dụng lao động.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 176 Bộ luật Lao động thì việc kết luận cuộc đình công hợp pháp hay không hợp pháp thuộc thẩm quyền của Tòa án nhân dân. Những quy định đó của Bộ luật lao động là tiền đề để thành lập thêm Tòa lao động trong hệ thống Tòa án nhân dân.

Việc giải quyết các khiếu kiện của nhân dân đối với các quyết định hành chính sai trái làm thiệt hại đến quyền lợi của dân cũng là một vấn đề bức xúc mà xã hội đặt ra đối với tổ chức Tòa án. Trước tình hình đó Quốc hội lại một lần nữa ban hành luật sửa đổi

bổ sung một số điều của luật tổ chức Tòa án nhân dân (Quốc hội khoá IX kỳ họp thứ tám thông qua ngày 28 tháng 10 năm 1995). Theo quy định của luật mới trong hệ thống tổ chức Tòa án cấp trung ương và cấp tỉnh còn có thêm Tòa Lao động và Tòa Hành chính để chuyên xét xử các tranh chấp lao động và hành chính. Ở cấp huyện, quận có thẩm phán chuyên trách xét xử tranh chấp lao động và các khiếu kiện hành chính.

#### **IV. NHỮNG NGUYÊN TẮC CHỦ YẾU VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN**

Là bộ phận cấu thành bộ máy Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa, nên Tòa cũng được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc chung của việc tổ chức, hoạt động bộ máy Nhà nước: Như Đảng lãnh đạo, tập trung dân chủ, pháp chế xã hội chủ nghĩa ... Tuy nhiên, Toà án là cơ quan tài phán. Nó có vị trí đặc biệt trong hệ thống các cơ quan Nhà nước. Công tác của Toà án nhân dân có những nét đặc thù so với công tác của các cơ quan Nhà nước khác, nên các Toà án nhân dân được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc riêng dựa trên nền tảng các nguyên tắc chung có giá trị cho tất cả các cơ quan Nhà nước như đã nói ở trên. Nếu trong tổ chức và hoạt động của Toà án xa rời những nguyên tắc này sẽ làm cho Toà án mất đi bản chất xã hội chủ nghĩa của nó.

Những nguyên tắc đặc biệt chủ yếu về tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân là những nguyên tắc sau:

##### **1. Nguyên tắc độc lập của tòa án**

Đây là một nguyên tắc quan trọng bậc nhất của tất cả các nguyên tắc điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của tòa án. Nguyên tắc này được sinh ra do đòi hỏi phải thực hiện chức năng xét xử một cách công bằng quy định. Nguyên tắc này được bắt đầu và như là một phần biểu hiện của học thuyết phân quyền trong việc tổ chức của nhà nước dân chủ tư sản.

Học thuyết của Montesquieu đã trở thành hạt nhân của học thuyết "Tam quyền phân lập". Trong tác phẩm "Tinh thần luật pháp" Montesquieu viết:

*"Khi quyền lập pháp được sát nhập với quyền hành pháp và tập trung vào trong một người hay một tập đoàn thì sẽ không có tự do được bởi vì người ta có thể sợ rằng chính nhà Vua hay Nghị viện ấy sẽ làm những đạo luật độc đoán để thi hành một cách độc đoán.*

*Sẽ không có tự do nếu quyền xét xử không được phân biệt với quyền lập pháp và quyền hành pháp. Nếu quyền xét xử được sát nhập vào quyền lập pháp, thì sẽ không có tự do. Nếu quyền xét xử được nhập vào quyền hành pháp thì thẩm phán sẽ trở thành những kẻ áp bức".<sup>(1)</sup>*

*Mọi thứ sẽ bị biến mất cả nếu chính một người, hay chính một tập đoàn các thân hào hay các quý tộc hay bình dân hành sự cả ba quyền: quyền làm luật, quyền thi hành các quyết nghị chung và quyền xét xử các tội phạm hay các vụ tranh chấp giữa các tư nhân.<sup>(2)</sup>*

<sup>(1)</sup> Montesquieu – Sđ d., tr. 100.

<sup>(2)</sup> Montesquieu - Sđd. tr. 100.

Cùng với sự phát triển của nhà nước và pháp luật, pháp luật và hoạt động của nhà nước ngày càng can thiệp sâu vào mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Việc tranh chấp pháp luật ngày càng mở rộng ra các lĩnh vực khác nhau. Để có điều kiện xét xử các hoạt động này, toà án không chỉ có những Toà hình sự, mà còn có những toà án khác trên mọi lĩnh vực khác như toà dân, toà điền địa, toà thương mại, toà hành chính, toà án nhà phố, toà án Hiến pháp... Hoạt động của những toà án này không chỉ là xét xử những vụ việc vi phạm pháp luật, mà còn có những phán quyết loại trừ sự tranh chấp quyền lợi giữa các bên tham gia vào các mối quan hệ pháp luật.

Phải nói một cách công bằng rằng, chế độ dân chủ tư bản và nhất là thời kỳ cách mạng của nó bỏ rất nhiều công sức vào việc đấu tranh giành độc lập cho hoạt động của toà án. Sự độc lập của toà án khỏi lập pháp và hành pháp là một trong những bảo đảm quan trọng trong việc bảo đảm quyền bình đẳng, quyền tự nhiên của con người, nhất là trong việc chống lại tình trạng tham nhũng, lợi dụng quyền lực của những nhà cầm quyền. Vì đam mê quyền lực, vì vụ lợi mà họ xâm phạm đến quyền tự do, bình đẳng quyền tự nhiên của quần chúng nhân dân lao động.

Chúng ta vẫn biết rằng, nguyên tắc tổ chức của nhà nước tư bản phát triển luôn luôn phải áp dụng phân quyền, nhưng trên thực tế giữa lập pháp và hành pháp luôn có sự phối kết hợp với nhau, tạo nên nhà nước của chính thể đại nghị. Phối kết hợp một cách mạnh mẽ, được gọi là phân quyền một cách mềm dẻo, không có sự phối kết hợp một cách chính thức với nhau, được gọi là phân quyền cứng rắn, nhưng trên thực tế vẫn có sự phối kết hợp với nhau, được gọi là chế độ “đại nghị ở hành lang”, tạo nên mô hình của chính thể tổng thống cộng hoà. Vì vậy cho dù có tổ chức nhà nước theo kiểu đại nghị hay tổng thống cộng hoà có tổ chức nhà nước theo kiểu đại nghị hay tổng thống cộng hoà thì lập pháp và hành pháp vẫn có sự phối hợp với nhau. Nhưng với tư pháp thì bao giờ cũng là phải độc lập.

Vì vậy có thể nói rằng, trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, lập pháp và hành pháp bao giờ cũng phải phối kết hợp với nhau, nhưng tư pháp phải là riêng rẽ, tức là trong cơ cấu thống nhất của nhà nước bao giờ cũng phải có một bộ phận đứng ra một cách riêng rẽ, có trách nhiệm phán xét những sự đúng sai của 2 ngành quyền lực nhà nước còn lại. Đó là cảnh quyền lực tư pháp – toà án với chức năng xét xử. Chính sự độc lập này cho phép toà án là một chế định quan trọng, có thể nói toà án là thành trì cuối cùng của nguyên tắc hạn chế quyền lực của nhà nước. Quyền xem xét các luật do lập pháp ban hành và tuyên bố những luật này vi phạm hiến pháp là một sự kiểm tra căn bản nhằm ngăn chặn khả năng chính phủ lạm dụng quyền lực.

Mọi cố gắng nhằm đẩy mạnh hoạt động của tư pháp đều phải tập trung vào việc tăng nguyên tắc độc lập của toà án. Theo Điều 130 của Hiến pháp hiện hành quy định:

*“Khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”.*

Như vậy, nguyên tắc độc lập của tư pháp được tuyên bố độc lập chỉ tuân theo pháp luật ở một công đoạn cuối cùng của hoạt động tố tụng - khi xét xử. Sự độc lập của toà án không thể có được nếu chỉ dừng lại ở khâu xét xử. Không thể có sự độc lập khi xét xử,

trong khi các công đoạn khác của cả một quy trình tố tụng không được tuyên bố là độc lập, nhất là trong cuộc sống của thẩm phán và hội thẩm vẫn còn phải phụ thuộc vào lập pháp, vào hành pháp, vào các chủ thể nắm quyền lực khác của nhà nước. Ví dụ như các cấp lãnh đạo của đảng lãnh đạo ở địa phương cũng như ở trung ương. Cho nên nguyên tắc độc lập này không thể có điều kiện để có thể được thực hiện trên thực tế. Chính vì lẽ đó nên các cơ quan toà án Việt Nam hiện nay vẫn được tổ chức và hoạt động theo các đơn vị hành chính, mà không được tổ chức và hoạt động theo các cấp xét xử.

Tron bản báo cáo của Ngân hàng thế giới năm 1997 với tiêu đề “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi” có đoạn viết:

*“Tính độc lập của ngành tư pháp thường bị tổn hại lặp đi, lặp lại trong nhiều nước, và chẳng có nước nào có được ngành tư pháp độc lập mà thường bị ảnh hưởng bởi những nỗ lực chính trị can thiệp vào những quyết định của nó. Các ngành lập pháp và hành pháp đã dùng nhiều loại nước cờ mở đầu khác nhau để kìm hãm ngành tư pháp của họ. Mặc dù Hiến pháp của Ucraina tuyên bố rằng các toà án độc lập, nhưng các quan toà lại phụ thuộc phần lớn vào các cơ quan hành pháp địa phương về nhà ở của họ. Những quan toà nào chống lại các quan chức địa phương thì rất có khả năng bị kéo dài thời hạn được cung cấp nhà ở”<sup>1</sup>.*

## **2. Nguyên tắc bổ nhiệm thẩm phán**

Ở Việt Nam, trước đây chúng ta thực hiện chế độ bổ nhiệm thẩm phán. Nhưng từ năm 1960 đến trước khi có Hiến pháp 1992 chế độ bầu cử thẩm phán đã được thực hiện ở các cấp Toà án nhân dân. Theo chế độ bầu cử thẩm phán có những ưu điểm là đảm bảo cho nhân dân lao động trực tiếp thực hiện quyền dân chủ của mình trong việc lựa chọn những người có trình độ chuyên môn, pháp lý, đạo đức thay mặt mình xét xử được công minh, bảo vệ được lợi ích Nhà nước, lợi ích tập thể, lợi ích chính đáng của công dân, đồng thời cũng là nguyên tắc đảm bảo quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Tuy nhiên việc thực hiện bầu thẩm phán trong hơn ba mươi năm qua đã bộc lộ những nhược điểm như: Việc thực hiện bầu thẩm phán các Toà án địa phương ở nhiều nơi còn rất hình thức, nhiệm kỳ ngắn làm cho thẩm phán chưa yên tâm công tác, nhất là việc bầu cử của những năm qua không cho phép tính đến trình độ, năng lực xét xử của đội ngũ những người đảm nhiệm hoạt động (chức năng) xét xử của Nhà nước. Trong những năm qua, pháp luật quy định chế độ tuyển cử thẩm phán là có cả bầu và bổ nhiệm. Tuy nhiên chế độ bổ nhiệm thẩm phán chỉ được áp dụng đối với thẩm phán của Tòa án nhân dân tối cao.

Chính vì những lẽ trên, Hiến pháp 1992 đã thay nguyên tắc bầu thẩm phán bằng nguyên tắc bổ nhiệm thẩm phán (Điều 128). Nguyên tắc này đảm bảo cho Nhà nước chọn được những người có đủ điều kiện như bằng cấp ở trình độ cử nhân Luật học và phải qua lớp đào tạo hành nghề của Học viện tư pháp. Với kinh nghiệm trong nghề xét xử, thẩm phán được bổ nhiệm sẽ yên tâm công tác, có điều kiện tích lũy kinh nghiệm, nâng cao trình độ xét xử và ý thức trách nhiệm cá nhân hơn trong việc đảm bảo Nguyên tắc: "Khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập, chỉ tuân theo pháp luật", đồng thời góp phần làm cho hoạt động xét xử công bằng thống nhất trên toàn bộ lãnh thổ đất nước,

<sup>1</sup> Xem, Ngân hàng thế giới: Báo cáo tình hình phát triển thế giới năm 1997/ Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1998, tr. 127.

không phụ thuộc vào địa phương. Vì vậy theo quy định của Hiến pháp hiện hành: trừ Chánh án Toà án nhân dân Tối cao do Quốc hội bầu, các Phó Chánh án thẩm phán Toà án nhân dân Tối cao, Chánh án, Phó Chánh án, thẩm phán Toà án nhân dân các cấp đều do Chủ tịch nước bổ nhiệm.

### **3. Nguyên tắc khi xét xử sơ thẩm có hội thẩm tham gia và hội thẩm ngang quyền với thẩm phán**

Để đảm bảo tính công bằng, bình đẳng của pháp luật, việc xét xử không chỉ có những người chuyên môn mà còn có cả đại diện từ phía nhân dân, Hiến pháp quy định: "Việc xét xử của Toà án nhân dân có Hội thẩm nhân dân, của Toà án quân sự có hội thẩm quân nhân tham gia theo quy định của pháp luật. Khi xét xử Hội thẩm ngang quyền với thẩm phán" (Điều 129).

Hội thẩm nhân dân và Hội thẩm quân nhân là những người lao động hoặc đang ở quân ngũ thay mặt cho nhân dân, cho quân nhân tham gia vào hoạt động xét xử, để đảm bảo cho các quyết định của Toà án không những đúng với pháp luật của Nhà nước mà còn phù hợp với nguyện vọng của nhân dân. Chính vì Hội thẩm nhân dân hàng ngày sống gần dân tốt, nắm bắt tâm tư nguyện vọng của nhân dân hơn. Sự tham gia xét xử của các Hội thẩm nhân dân tại các Toà án nhằm đảm bảo để Toà án khi xét xử phải tính đến những đặc điểm, phong tục tập quán và nguyện vọng của nhân dân, để các quyết định của Toà án không chỉ đảm bảo tính hợp lý mà còn hợp tình, có tác dụng giáo dục cao. Trong xét xử, thẩm phán và Hội thẩm nhân dân đều ngang quyền với nhau, cùng nhau thảo luận bàn bạc và quyết định về việc thay đổi thành viên của Hội đồng xét xử, kiểm sát viên, người giám định, thư ký phiên toà, hoặc cùng bàn bạc và quyết định chuyển vụ án, yêu cầu điều tra bổ sung, cùng thu thập và đánh giá chứng cứ cũng như các quyết định khác. Tuy nhiên do nhiều hạn chế khác nhau trong thực tế Hội thẩm nhân dân vẫn đóng vai trò phụ trong xét xử.

### **4. Khi xét xử, thẩm phán và Hội thẩm độc lập chỉ tuân theo pháp luật**

Nguyên tắc này được quy định tại điều 130 Hiến pháp 1992 và bắt nguồn từ nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa, nhằm đảm bảo tính khách quan trong quá trình xét xử, tính thống nhất của pháp luật. Nội dung của nguyên tắc này là:

Bởi vì ý chí này được thể chế hoá thành pháp luật của Nhà nước khi tiến hành xét xử thẩm phán và hội thẩm chỉ tuân theo pháp luật tức là xét xử theo ý chí của nhân dân, ý chí của Nhà nước. Sự độc lập của hội đồng xét xử chỉ được đảm bảo trong quá trình xét xử. Khi tiến hành xét xử, thẩm phán và hội thẩm không bị ràng buộc bởi ý kiến của bất kỳ cơ quan hoặc cá nhân nào. Họ độc lập đánh giá chứng cứ đã thu thập được tại phiên toà, độc lập xem xét các tình tiết có liên quan đến vụ án. Trên cơ sở đó áp dụng luật để xử án ra quyết định bản án.

Quan hệ giữa các cấp của Toà án là quan hệ tổ tụng nên Toà án cấp trên không được phép dùng mệnh lệnh hành chính buộc Toà án cấp dưới xử theo một tội danh hay xử cho bên nguyên hoặc bên bị hưởng lợi ích nào đó trong vụ kiện dân sự. Đảng lãnh đạo Toà án không chỉ bằng đường lối xét xử mà còn bằng việc chăm lo, lựa chọn, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ Toà án, xây dựng tổ chức Đảng vững mạnh trong cơ quan Toà án. Đảng lãnh đạo Toà án nhưng không làm thay Toà án, không được can thiệp vào việc giải quyết một vụ án cụ thể.

Các cơ quan quản lý đại diện hay Nhà nước không được can thiệp vào việc xét xử của Toà án. Toà án cũng không được lệ thuộc vào ý kiến của cơ quan điều tra, Viện kiểm sát mà phải có kết luận riêng, căn cứ vào pháp luật mà xử lý chính xác. Trong trường hợp

phát hiện các chứng cứ không đủ sức thuyết phục, Tòa án có quyền đình chỉ vụ án không tiến hành xét xử, ra quyết định đình chỉ vụ án, hoặc chỉ tiếp tục điều tra thêm.

### **5. Toà án xét xử tập thể và quyết định theo đa số**

Nguyên tắc này được quy định tại điều 131 Hiến pháp năm 1992 và bắt nguồn từ nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước.

Xét xử là một hoạt động đặc thù của Nhà nước nhằm bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, có liên quan đến vận mệnh của cá nhân, gia đình, quyền và lợi ích của Nhà nước, các tổ chức xã hội. Do đó xét xử phải thận trọng, có quyết định đúng đắn, đòi hỏi trí tuệ của cả tập thể. Nguyên tắc này đòi hỏi các Tòa án khi xét xử các vụ án hình sự, dân sự, lao động, hôn nhân và gia đình... theo bất cứ thủ tục nào cũng phải thành lập Hội đồng xét xử. Hội đồng xét xử có thể gồm các thẩm phán và Hội thẩm nhân dân, cũng có thể gồm các thẩm phán (không có Hội thẩm nhân dân) nhưng phải có ít nhất từ ba người trở lên (phải là những số lẻ, do Chánh án quyết định). Hội đồng xét xử làm việc tập thể, cùng nghiên cứu hồ sơ vụ án, cùng thảo vấn để xác minh các chứng cứ và chịu trách nhiệm tập thể trước Tòa án cấp mình và Tòa án cấp trên về kết quả phiên tòa. Trên thực tế, do sự chênh lệch về trình độ hiểu biết pháp luật và kinh nghiệm xét xử giữa thẩm phán với nhau và với Hội thẩm nhân dân nên nguyên tắc này có khi mang tính hình thức. Vì vậy cần phải tiêu chuẩn hoá đối với thẩm phán và bồi dưỡng kiến thức pháp lý đối với các Hội thẩm nhân dân.

### **6. Toà án xét xử công khai**

Nguyên tắc này được quy định tại điều 131 Hiến pháp năm 1992 và bắt nguồn từ nguyên tắc phát huy dân chủ đối với nhân dân trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước. Nguyên tắc này nhằm thu hút đông đảo nhân dân tham gia phiên tòa xét xử, đảm bảo sự giám sát của nhân dân đối với việc xét xử của Tòa án, cũng như tác dụng giáo dục, phòng ngừa của hoạt động xét xử. Để thực hiện nguyên tắc này các Tòa án nhân dân phải có kế hoạch xét xử các vụ án. Kế hoạch xét xử phải được niêm yết tại trụ sở của Tòa án để nhân dân biết. Đồng thời Tòa án phải thông báo cho bị cáo, người bị hại và các đương sự cũng như những người có liên quan đến vụ án biết địa điểm, thời gian xét xử. Đối với những vụ án điển hình thu hút sự chú ý của nhân dân, Tòa án phải thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng để nhân dân biết, tham dự. Tòa án có thể xét xử tại phòng xử án của Tòa án, cũng có thể xét xử lưu động tại nơi xảy ra vụ án. Trong cả hai trường hợp, địa điểm và thời gian cần phải được thông báo rõ ràng. Mọi công dân từ 16 tuổi trở lên đều có quyền tham dự phiên tòa, được lắng nghe phát biểu của Tòa án cũng như những người có liên quan đến vụ án. Trong những trường hợp cần thiết, để tham khảo ý kiến của nhân dân, Tòa án có thể cho phép những người tham dự được phép phát biểu ý kiến.

Toà án cũng có thể xử kín một phần hay toàn bộ vụ án. Đối với những vụ án được xử kín, nói chung mọi người không được phép tham dự. Đối với những vụ án có liên quan đến bí mật quốc gia, bí mật quân sự hay những vụ án về tình dục (như cưỡng dâm, hiếp dâm...) mà những tình tiết của vụ án không có lợi về mặt giáo dục cũng như không có lợi cho người bị hại... Tòa án có thể quyết định cho những người có liên quan đến vụ án tham dự một phần hay toàn bộ vụ án. Dù xử công khai hay xử kín, quyết định của Tòa án phải được đọc công khai khi tuyên án để mọi người được biết.

### **7. Toà án xét xử theo nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật**

Nguyên tắc "Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật" là một nguyên tắc cơ bản của nền dân chủ Xã hội chủ nghĩa, được quy định tại Điều 52 Hiến pháp năm 1992.

Trong hoạt động xét xử, Toà án phải tôn trọng nguyên tắc này để đảm bảo cho vụ án được xét xử khách quan, toàn diện và đầy đủ.

Nội dung nguyên tắc này được thể hiện ở những khía cạnh sau:

- Mọi hành vi phạm tội, mọi tranh chấp pháp lý do bất cứ ai thực hiện đều được Toà án xét xử nghiêm minh, công bằng, không thiên vị.

- Pháp luật quy định những quyền và nghĩa vụ của những người tham gia tố tụng, cho nên bất cứ ai tham gia tố tụng cũng được hưởng những quyền và phải được thực hiện những nghĩa vụ tố tụng đó. Mọi người đều bình đẳng về quyền và nghĩa vụ, không phân biệt nam nữ, dân tộc tín ngưỡng, tôn giáo, thành phần xã hội và địa vị xã hội.

Vi phạm nguyên tắc này là vi phạm pháp chế Xã hội chủ nghĩa, làm cho việc xét xử không công minh, không đúng pháp luật. Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam tại Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VI đã chỉ rõ "không cho phép ai dựa vào quyền thế để làm trái pháp luật. Mọi vi phạm đều phải được xử lý. Bất cứ ai phạm pháp đều đưa ra xét xử, không được giữ lại để xử lý nội bộ. Không được làm theo kiểu phong kiến: dân thì chịu hình pháp, quan thì xử theo lễ".<sup>(1)</sup>

### **8. Khi xét xử phải bảo đảm quyền bào chữa của bị cáo, bị can**

Đây là một nguyên tắc dân chủ được qui định trong hiến pháp (Điều 132). Bị cáo có quyền tự bào chữa, hoặc nhờ người khác bào chữa cho mình. Trong những trường hợp luật định, Toà án phải có trách nhiệm chỉ định người bào chữa cho bị cáo. Việc bảo đảm quyền bào chữa cho bị can, bị cáo góp phần làm cho việc xét xử của Toà được khách quan toàn diện và chính xác.

Quyền bào chữa là quyền cơ bản của công dân được pháp luật quán triệt trong các giai đoạn tố tụng. Trong bộ luật tố tụng hình sự, quyền bào chữa của bị can, bị cáo được mở rộng rất nhiều so với trước đây. Khi tự bào chữa cho mình, bị can, bị cáo vận dụng tất cả các quyền mà luật pháp cho phép để chứng minh không có tội hoặc làm giảm nhẹ tội cho mình. Nếu bị can, bị cáo không tự bào chữa, thì có quyền nhờ luật sư, bào chữa viên nhân dân hoặc người đại diện cho mình bào chữa.

Pháp luật quy định trong những trường hợp: Bị can, bị cáo là người chưa thành niên; người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần hoặc bị can, bị cáo phạm vào những tội nặng có khung hình phạt đến tử hình, thì Toà án hoặc cơ quan chức năng phải chỉ định luật sư bào chữa.

### **9. Toà án bảo đảm cho công dân thuộc các dân tộc được dùng tiếng nói, chữ viết của dân tộc mình trước toà**

Việc xét xử ở các Toà án là một quá trình, trong đó giai đoạn thẩm vấn của Toà án tại phiên toà có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để xác định chứng cứ làm cơ sở cho việc nghị án của Toà án. Vì vậy giai đoạn thẩm vấn tại phiên toà hết sức thận trọng, chính xác nhằm đạt tới sự thật. Những câu hỏi đặt ra phải rõ ràng nhằm làm sáng tỏ bản chất của vấn đề mà Toà án quan tâm. Việc trả lời những câu hỏi đó cũng phải được diễn đạt một cách chính xác, đúng sự thật. Để bị cáo, người bị hại cũng như các đương sự và những người làm chứng... trình bày một cách dễ dàng và chính xác, sự cần thiết phải được diễn đạt bằng tiếng nói, chữ viết của dân tộc mình, không nhất thiết phải bằng tiếng nói, chữ viết

<sup>(1)</sup> Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ VI. NXB Sự thật Hà Nội 1986 tr 121.

phổ thông. Do đó khi cần thiết, Tòa án phải chỉ định người phiên dịch.

Trên đây là một số những nguyên tắc cơ bản nổi cộm, có tính đặc thù cho việc tổ chức và hoạt động hiện nay của Tòa án. Tất cả những nguyên tắc trên đều biểu hiện một nguyên tắc chung nhất là Tòa án độc lập. Tòa án phải hoạt động độc lập để xét xử được công bằng – một trong những nguyên lý của nhà nước pháp quyền, với mục đích bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mọi người dân. Trong quá trình phát triển của xã hội Việt nam, tin tưởng rằng sẽ có sự thay đổi nhiều nguyên tắc, nhiều tư tưởng chỉ đạo khác cho việc tổ chức và hoạt động của Tòa án.

## **V. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN HIỆN NAY**

Theo quy định của Điều 127 Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, hệ thống các cơ quan xét xử của Nhà nước ta gồm có:

- Tòa án nhân dân tối cao
- Các Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương
- Các Tòa án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh
- Tòa án quân sự Trung ương
- Các Tòa án quân sự quân khu
- Và các Tòa án quân sự khu vực

Tổ chức và hoạt động của các Tòa án Nhà nước ta hiện nay về cơ bản theo nguyên tắc lãnh thổ kết hợp với thẩm quyền xét xử.

Ở mỗi đơn vị huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh, ở mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có một Tòa án; mỗi khu vực, khu quân sự cũng tổ chức một Tòa án. Còn ở Trung ương có một Tòa án nhân dân Tối cao.

### **1. Tòa án Nhân dân Tối cao**

Tòa án Nhân dân Tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thành phần của Tòa án Nhân dân Tối cao bao gồm có Chánh án, các Phó Chánh án, các Thẩm phán, và Thư ký Tòa án. Nhiệm kỳ của Tòa án nhân dân Tối cao theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Chánh án Tòa án nhân dân Tối cao do Quốc hội bầu theo sự giới thiệu của Chủ tịch nước. Các Phó Chánh án và Thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo sự giới thiệu của Chánh án Tòa án nhân dân Tối cao.

Tòa án Nhân dân Tối cao có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Hướng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật, tổng kết kinh nghiệm xét xử của các Tòa án;
2. Giám đốc việc xét xử của các Tòa án các cấp; giám đốc việc xét xử của Tòa án đặc biệt và các Tòa án khác, trừ trường hợp có quy định khác khi thành lập các Tòa án đó;
3. Trình Quốc hội dự án luật và trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội dự án pháp lệnh theo quy định của pháp luật.

Tòa án Nhân dân Tối cao có thẩm quyền xét xử:

1. Giám đốc thẩm, tái thẩm những vụ án mà bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng;
2. Phúc thẩm những vụ án mà bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp dưới trực tiếp bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng.



Sự hướng dẫn của Toà án Nhân dân Tối cao chủ yếu là hướng dẫn chung bằng văn bản như nghị quyết của Hội đồng thẩm phán, thông tư, chỉ thị nhằm bảo đảm cho các Toà án nhân dân địa phương, Toà án quân sự áp dụng luật nghiêm chỉnh và thống nhất, pháp chế Xã hội chủ nghĩa được giữ vững. Đối với những vụ án cụ thể thì về nguyên tắc, các Toà án địa phương phải căn cứ vào các quy định của pháp luật và các văn bản hướng dẫn chung của Toà án nhân dân Tối cao và các thông tư liên ngành mà giải quyết. Nếu có vướng mắc, khó khăn, thì Toà án Nhân dân Tối cao hướng dẫn về phương hướng và cách thức giải quyết các vấn đề vướng mắc đó để Toà án cấp dưới tự giải quyết.

Trong tình hình hiện nay đòi hỏi Toà án nhân dân Tối cao phải tăng cường công tác hướng dẫn Toà án nhân dân các cấp xét xử kịp thời và nghiêm minh những vụ án hình sự nghiêm trọng và những tranh chấp dân sự phức tạp...<sup>(1)</sup>

Ngoài nhiệm vụ hướng dẫn Toà án cấp dưới đường lối xét xử và áp dụng luật thống nhất. Toà án nhân dân Tối cao còn giám đốc việc xét xử của các Toà án đó, tổng kết kinh nghiệm xét xử và thi hành án trong toàn ngành Toà án.

Giám đốc xét xử ở đây được hiểu là Toà án cấp trên kiểm tra việc xét xử của Toà án cấp dưới để cải, sửa những quyết định xét xử không đúng. Giám đốc xét xử nhằm bảo đảm pháp luật được áp dụng nghiêm chỉnh và thống nhất. Giám đốc xét xử của Toà án cấp dưới thực hiện bằng những hình thức như: Xét lại những bản án và quyết định của Toà án cấp dưới; kiểm tra xét khiếu nại đối với những việc làm vi phạm pháp luật của cán bộ Toà án; sơ kết, tổng kết công tác xét xử. Qua việc giám đốc xét xử của Toà án nhân dân địa phương, Toà án quân sự, Toà án nhân dân Tối cao kịp thời sửa chữa những thiếu sót của Toà án đó. Đồng thời qua việc giám đốc xét xử của Toà án các cấp, Toà án Nhân dân Tối cao còn tổng kết về đường lối xét xử, góp phần bổ xung xây dựng hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động tổ tụng của Toà án.

Để thực hiện quyền hạn một cách có hiệu quả, Toà án Nhân dân Tối cao phải có những cách tổ chức hoạt động như sau: Hội đồng thẩm phán, các Toà chuyên trách.

### **– Hội đồng Thẩm phán**

Hội đồng thẩm phán Toà án Nhân dân Tối cao gồm có: Chánh án, các Phó Chánh án, các Chánh tòa, Phó Chánh tòa các tòa chuyên trách của Toà án nhân dân Tối cao, một số thẩm phán Tòa án nhân dân (Do Chánh án Tòa án nhân dân Tối cao, quyết định và phải được và Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn).

Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao là tổ chức hướng dẫn công tác xét xử của Tòa án nhân dân các cấp, đồng thời là tổ chức xét xử cao nhất theo thủ tục giám đốc thẩm.

Hội đồng thẩm phán Tòa án Nhân dân Tối cao có nhiệm vụ và quyền hạn sau:

- Hướng dẫn công tác xét xử của Tòa án nhân dân các cấp bằng các thông tư, nghị quyết.
- Tổng kết kinh nghiệm xét xử;
- Thông qua các dự án luật, dự án pháp lệnh trước khi Tòa án nhân dân Tối cao trình Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội
- Giám đốc thẩm những quyết định bị kháng nghị vì có vi phạm pháp luật.

<sup>(1)</sup> Nghị quyết QH khóa VIII kỳ họp thứ sáu tháng 12/1998

Hội đồng Thẩm phán làm việc theo chế độ tập thể. Quyết định của Hội đồng phải có quá nửa tổng số thành viên tán thành.

Khác với Hiến pháp 1992 Tòa án Nhân dân tối cao theo quy định của Hiến pháp sửa đổi năm 2001 không tổ chức Ủy ban thẩm phán.

#### **- Các Tòa chuyên trách**

– Tòa hình sự của Tòa án nhân dân Tối cao gồm có Chánh tòa, các Phó Chánh tòa, các Thẩm phán, có quyền chung thẩm những vụ án đặc biệt nghiêm trọng như: Xâm phạm an ninh quốc gia, tài sản xã hội chủ nghĩa, tài sản công dân làm cho nhân dân căm phẫn, mức hình phạt đặc biệt nghiêm trọng có thể tử hình; có quyền xét xử chung thẩm những vụ án hình sự thuộc thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp dưới mà Tòa án nhân dân Tối cao lấy lên giải quyết, giám đốc thẩm, tái thẩm những bản án hoặc quyết định của các Tòa án tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương của các Tòa án quân sự quân khu đã có hiệu lực.

– Tòa dân sự của Tòa án nhân dân Tối cao cũng gồm có Chánh tòa, các Phó Chánh tòa, Thẩm phán những vụ án thuộc thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp dưới mà Tòa án nhân dân Tối cao lấy lên để giải quyết; giám đốc thẩm và tái phẩm những bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp tỉnh và Tòa án quân sự quân khu bị kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng.

– Các Tòa Kinh tế, Lao động, Hành chính của Tòa án nhân dân Tối cao gồm Chánh tòa, các Phó Chánh tòa, các Thẩm phán có quyền phúc thẩm các bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của các Tòa án cấp dưới trực tiếp bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng; giải quyết các khiếu nại đối với các quyết định của Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, về tuyên bố phá sản doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

– Ngoài các tòa chuyên trách, Tòa án Tối cao còn tổ chức 3 tòa phúc thẩm ở 3 miền Trung, Nam, Bắc.

Chánh án Tòa án nhân dân Tối cao là người lãnh đạo hoạt động của Tòa án nhân dân Tối cao. Chánh án Tòa án nhân dân Tối cao có trách nhiệm tổ chức công tác xét xử của Tòa án nhân dân Tối cao.

Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức công tác xét xử của Tòa án nhân dân tối cao;
2. Chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao;
3. Kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của các Tòa án các cấp theo quy định của pháp luật tố tụng;
4. Trình Chủ tịch nước ý kiến của mình về những trường hợp người bị kết án xin ân giảm án tử hình;
5. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chánh tòa, Phó Chánh tòa các Tòa chuyên trách, Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và các chức vụ khác trong Tòa án nhân dân tối cao, trừ Phó Chánh án, Thẩm phán;
6. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán các Tòa án nhân dân địa phương, Tòa án quân sự quân khu và tương đương, Tòa án quân sự khu vực theo đề nghị của Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán;
7. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chánh án, Phó Chánh án các Tòa án nhân dân địa phương sau khi thống nhất với Thường trực Hội đồng nhân dân địa phương; bổ

nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chánh án, Phó Chánh án Tòa án quân sự quân khu và tương đương, Tòa án quân sự khu vực sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng;

8. Tổ chức bồi dưỡng nghiệp vụ cho Thẩm phán, Hội thẩm và cán bộ của các Tòa án;

9. Báo cáo công tác của các Tòa án trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước;

10. Chỉ đạo việc soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh do Tòa án nhân dân tối cao trình Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội;

11. Quy định bộ máy giúp việc của Tòa án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân địa phương và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn; quy định bộ máy giúp việc của các Tòa án quân sự sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn;

12. Tổ chức kiểm tra việc quản lý và sử dụng kinh phí trong phạm vi trách nhiệm của ngành Tòa án bảo đảm đúng quy định của pháp luật về ngân sách; thực hiện các công tác khác theo quy định của pháp luật. (Điều 25 của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002).

Các Phó Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao có nhiệm vụ giúp Chánh án làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh án, và có quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, theo thủ tục tố tụng các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật.

## **2. Tòa án nhân dân cấp tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương)**

Dưới Tòa án Nhân dân tối cao là các tòa án nhân dân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các tòa án này được tổ chức ra trong phạm vi các đơn hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đây là cấp xét xử quan trọng trong hệ thống xét xử của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

Điều 27 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân quy định:

*1. Cơ cấu tổ chức của Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có:*

*a) Ủy ban Thẩm phán;*

*b) Tòa hình sự, Tòa dân sự, Tòa kinh tế, Tòa lao động, Tòa hành chính; trong trường hợp cần thiết Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập các Tòa chuyên trách khác theo đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao;*

*c) Bộ máy giúp việc.*

*2. Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có Chánh án, các Phó Chánh án, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thư ký Tòa án.*

Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền:

1. Sơ thẩm những vụ án theo quy định của pháp luật tố tụng;

2. Phúc thẩm những vụ án mà bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp dưới bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng;

3. Giám đốc thẩm, tái thẩm những vụ án mà bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp dưới bị kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng;

4. Giải quyết những việc khác theo quy định của pháp luật.

Cơ quan lãnh đạo cao nhất của Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là Ủy ban thẩm phán. Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có:

a) Chánh án, các Phó Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

b) Một số Thẩm phán Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao quyết định theo đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Tổng số thành viên Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không quá chín người.

Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

a) Giám đốc thẩm, tái thẩm những vụ án mà bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp dưới bị kháng nghị;

b) Bảo đảm việc áp dụng thống nhất pháp luật tại Tòa án cấp mình và các Tòa án cấp dưới;

c) Tổng kết kinh nghiệm xét xử;

d) Thông qua báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về công tác của các Tòa án ở địa phương để báo cáo trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và với Tòa án nhân dân tối cao.

3. Phiên họp của Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên tham gia. Quyết định của Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành.

Dưới Ủy ban thẩm phán là các tòa chuyên trách. Các Tòa chuyên trách của Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có Chánh tòa, Phó Chánh tòa, Thẩm phán, Thư ký Tòa án.

Toà hình sự, Toà dân sự và Toà hành chính Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

a) Sơ thẩm những vụ án theo quy định của pháp luật tố tụng;

b) Phúc thẩm những vụ án mà bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp dưới bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng.

Toà Kinh tế Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

a) Sơ thẩm những vụ án kinh tế theo quy định của pháp luật tố tụng;

b) Phúc thẩm những vụ án kinh tế mà bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của Toà án cấp dưới bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng;

c) Giải quyết việc phá sản theo quy định của pháp luật.

Toà lao động Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

a) Sơ thẩm những vụ án lao động theo quy định của pháp luật tố tụng;

b) Phúc thẩm những vụ án lao động mà bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của Toà án cấp dưới bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng;

c) Giải quyết các cuộc đình công theo quy định của pháp luật.

Người lãnh đạo cao nhất của tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là Chánh án. Chánh án Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

a) Tổ chức công tác xét xử;

b) Chủ tọa các phiên họp của Ủy ban Thẩm phán;

c) Kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của các Toà án cấp dưới theo quy định của pháp luật tố tụng;

d) Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chánh toà, Phó Chánh toà các Toà chuyên trách và các chức vụ khác trong Toà án cấp mình, trừ Phó Chánh án, Thẩm phán;

đ) Tổ chức bồi dưỡng nghiệp vụ cho Thẩm phán, Hội thẩm và cán bộ Toà án cấp mình và cấp dưới;

e) Báo cáo công tác của các Toà án địa phương trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và với Toà án nhân dân tối cao;

g) Thực hiện các công tác khác theo quy định của pháp luật.

Phó Chánh án Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giúp Chánh án làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh án. Khi Chánh án vắng mặt, một Phó Chánh án được Chánh án uỷ nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác Toà án địa phương. Phó Chánh án chịu trách nhiệm trước Chánh án về nhiệm vụ được giao.

### **3. Tòa án nhân dân cấp huyện, quận, thị xã và thành phố thuộc tỉnh**

Tòa án nhân dân cấp dưới cùng là tòa án được tổ chức ra ở các đơn vị hành chính huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Đây là cấp xét xử đầu tiên còn gọi là cấp sơ thẩm chủ yếu của hệ thống xét xử Việt Nam.

Thành phần của tòa án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh gồm có Chánh án, một hoặc hai Phó Chánh án, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thư ký Toà án.

Toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có thẩm quyền sơ thẩm những vụ án theo quy định của pháp luật tố tụng.

Chánh án Toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

a) Tổ chức công tác xét xử và các công tác khác theo quy định của pháp luật;

b) Báo cáo công tác của Toà án trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và với Toà án cấp trên trực tiếp.

Phó Chánh án giúp Chánh án làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh án và chịu trách nhiệm trước Chánh án về nhiệm vụ được giao.

#### **4. Hệ thống tòa án quân sự**

Bên cạnh các tòa án dân sự trong hệ thống tòa án Việt Nam có một thống các tòa án quân sự. Các Tòa án quân sự được tổ chức trong Quân đội nhân dân Việt Nam để xét xử những vụ án mà bị cáo là quân nhân tại ngũ và những vụ án khác theo quy định của pháp luật.

Các Tòa án quân sự gồm có:

a) Tòa án quân sự trung ương;

b) Các Tòa án quân sự quân khu và tương đương;

c) Các Tòa án quân sự khu vực.

Thành phần của Tòa án quân sự trung ương có Chánh án, các Phó Chánh án, Thẩm phán, Thư ký Tòa án.

Chánh án Tòa án quân sự trung ương là Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Thẩm phán Tòa án quân sự trung ương là Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Toà án quân sự quân khu và tương đương có Chánh án, các Phó Chánh án, Thẩm phán, Hội thẩm quân nhân, Thư ký Tòa án.

Toà án quân sự khu vực có Chánh án, Phó Chánh án, Thẩm phán, Hội thẩm quân nhân, Thư ký Tòa án.

#### **VI. Tòa án trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền**

Một nền tư pháp độc lập và hiệu năng là yếu tố thiết yếu đối với việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Chính vì vậy, cùng với chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền, Đảng và Nhà nước ta đã tiến hành cải cách tư pháp theo hướng đáp ứng các yêu cầu của nhà nước pháp quyền.

##### ***Về tổ chức tòa án***

Toà án nước ta hiện nay được tổ chức theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Theo đó, mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ từ cấp huyện trở lên có một tòa án. Thực tiễn cho thấy việc tổ chức Tòa án nước ta theo đơn vị hành chính lãnh thổ có những ưu điểm như thuận tiện cho nhân dân đi lại trong hoàn cảnh đường xá giao thông khó khăn, không được thông suốt, tổ chức, hoạt động của Tòa án địa phương gắn liền với sự lãnh đạo của các cấp Đảng ở địa phương và chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân.

Tuy nhiên, nguyên tắc tổ chức Tòa án theo đơn vị hành chính hiện nay đã bộc lộ những điểm bất hợp lý làm hạn chế hiệu quả hoạt động xét xử của Tòa án.

*Về sự độc lập của Tòa án với cơ quan hành chính:* Tòa án là một cơ quan hiến định thực hiện quyền tư pháp- một trong ba ngành quyền lực nhà nước..Đặc thù hoạt động của Tòa án là nhân danh công lý để phán xét về những vi phạm pháp luật, những tranh chấp trong nhân dân. Nên, nguyên tắc tổ chức và hoạt động không theo nguyên tắc quản lý hành chính. Lấy đơn vị hành chính làm tiêu chí để thiết kế hệ thống Tòa án nghĩa là đã đưa nguyên tắc quản lý hành chính vào tổ chức Tòa án. Cách tổ chức Tòa án hiện nay tạo ra một sự ngộ nhận cho rằng Tòa án nhân dân từ trên xuống dưới được tổ chức như một bộ, một ngành thuộc Chính phủ<sup>1</sup> Hơn nữa, quản hạt của Tòa án trùng với đơn vị hành chính lãnh thổ đã tạo ra khả năng cho sự can thiệp của chính quyền địa phương vào hoạt động xét xử của Tòa án , nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa án không được bảo đảm.

*Về việc phân bố biên chế cán bộ Tòa án :* Biên chế thẩm phán và cán bộ được phân bố theo yêu cầu và nhiệm vụ từng địa phương. Nhưng thực tế đến nay không có đủ biên chế theo phân bố và cán bộ hiện có cũng không đảm bảo được những tiêu chuẩn theo quy định . Theo Báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá 10 về công tác Tòa án, tổng số thẩm phán các Tòa án nhân dân địa phương là 3.160 người , trong đó: Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp tỉnh là 925 người/định biên của UBTVQH là 1118 người; Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp huyện là 2127 người /định biên của UBTVQH là 2847 người. Tình trạng thâm hụt biên chế này là do phải phân tán số lượng thẩm phán cho các địa phương, nhất là khi chia tách tỉnh, huyện ,hàng loạt các Tòa án được thành lập phát sinh nhu cầu về số lượng thẩm phán. Số lượng cán bộ không tập trung được, nhiều nơi thiếu thẩm phán nhưng vẫn phải có cán bộ làm công tác kế toán, thủ quỹ, văn thư,...Trong khi số lượng án xét xử ngày càng nhiều, thẩm quyền xét xử tăng, loại án xét xử đa dạng, trình độ thẩm phán là trung cấp, đại học chuyên tu, tại chức, chỉ có 30% là đại học chính quy, chưa qua đào tạo nghề thẩm phán.<sup>2</sup>

*Về cơ sở vật chất của Tòa án :* Tòa án nhân dân địa phương nhiều nơi điều kiện vật chất , phương tiện hoạt động, trụ sở làm việc còn thiếu thốn , chưa xứng đáng với tính uy nghiêm của một cơ quan bảo vệ công lý .

*Về hoạt động xét xử của Tòa án địa phương:* Tổ chức Tòa án theo đơn vị hành chính gây ra một sự không đồng đều trong hoạt động xét xử của Tòa án địa phương, đặc biệt là Tòa án nhân dân cấp huyện. Dân số, địa bàn quản lý, cơ cấu, động thái của tội phạm và các vi phạm pháp luật khác, các tranh chấp trong nhân dân... ở mỗi địa phương là khác, nên trên thực tế, có Tòa án cấp huyện xét xử 500 đến 700 vụ thậm chí 1000 vụ một năm.

*Về thẩm quyền của Tòa án:* Cách phân định thẩm quyền xét xử giữa các cấp toà án hiện nay căn cứ vào nguyên tắc tổ chức toà án theo đơn vị hành chính đã cho thấy những điểm hạn chế. Cách phân định thẩm quyền xét xử hiện nay tạo ra một sự quá tải đối với Tòa án cấp tỉnh. Tòa án nhân dân cấp tỉnh luôn ở vào thế gắng nặng vì không những phải xét xử sơ thẩm đa số các vụ án hình sự mà còn phải phúc thẩm số lượng lớn án hình sự sơ thẩm của Tòa án cấp huyện bị kháng cáo, kháng nghị, đồng thời cũng phải giám đốc thẩm các bản án, quyết định của Tòa án nhân dân cấp huyện bị kháng nghị. Tòa án nhân dân tối cao có thẩm quyền xét xử quá rộng đến không tập trung vào nhiệm vụ hướng dẫn các Tòa án nhân dân địa phương và Tòa án quân sự các cấp áp dụng thống nhất pháp luật và đường lối xét xử, giám đốc việc xét xử của toà án các cấp và tổng kết kinh nghiệm xét xử . Theo cách phân định thẩm quyền hiện nay, Tòa án nhân dân tối cao đang phải tập trung một

<sup>1</sup> Văn phòng Quốc hội. *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 348.

<sup>2</sup> Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp. Kỷ yếu hội thảo: “Đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành tư pháp-Một số vấn đề lý luận và thực tiễn”. Hà Nội, 1998, tr102.

phần lớn thời gian và cán bộ vào thực hiện xét xử phúc thẩm mà ít có điều kiện để giám đốc việc xét xử của Tòa án cấp dưới, thực hiện quyền giám đốc thẩm và tái thẩm.

Do vậy, Ngày 2/6/2005 Bộ chính trị đã có Nghị quyết số 49 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Theo Nghị quyết này, hệ thống tòa án được tổ chức lại như sau: "*Tổ chức tòa án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính, gồm: tòa án sơ thẩm khu vực được tổ chức ở một hoặc một số đơn vị hành chính cấp huyện; tòa án phúc thẩm có nhiệm vụ chủ yếu là xét xử phúc thẩm và xét xử sơ thẩm một số vụ án; tòa thượng thẩm được tổ chức theo khu vực có nhiệm vụ xét xử phúc thẩm; Tòa án nhân dân tối cao có nhiệm vụ tổng kết kinh nghiệm xét xử, hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật, phát triển án lệ và xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm.*"

### ***Về hoạt động của tòa án***

Sự độc lập trong hoạt động của tòa án là hạt nhân của Nhà nước pháp quyền. Cải cách tòa án hướng tới nhà nước pháp quyền cần có những cơ chế để tòa án được hoạt động độc lập. Nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa án được ấn định trong Hiến pháp, các văn bản pháp luật khác là cơ sở pháp lý cho việc giữ gìn công lý của Tòa án trong những năm qua. Trên cơ sở đó, Tòa án đã góp phần tích cực vào việc thực thi dân chủ, bảo vệ trật tự, kỉ cương xã hội, góp phần thực hiện đường lối mới toàn diện của Đảng. Tuy nhiên, hiện nay, nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa án không được quán triệt một cách đầy đủ, đã có những biểu hiện vi phạm nguyên tắc này. Trong một nhà nước pháp quyền, chúng ta phải có những cơ chế để khắc phục những sự vi phạm đó, đảm bảo cho Tòa án thực sự độc lập trong hoạt động xét xử.

Thủ tục tố tụng phải được cải tiến để đảm bảo sự độc lập của Tòa án. Thủ tục xét xử của Tòa án ở nước ta hiện nay là thủ tục xét hỏi. Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy thủ tục này đã làm cho Tòa án có xu hướng lệ thuộc vào các kết quả điều tra, bản cáo trạng của Viện kiểm sát trong xét xử các vụ án hình sự. Để khắc phục tình trạng trên, đảm bảo tính độc lập xét xử của Tòa án, cần đổi mới thủ tục tố tụng tại phiên tòa theo hướng áp dụng những hạt nhân hợp lý của mô hình tố tụng tranh tụng. Nghị quyết 49, ngày 2/6/2005 của Bộ chính trị, đã đưa ra chủ trương: "***Đổi mới việc tổ chức phiên tòa xét xử, xác định rõ hơn vị trí, quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng theo hướng bảo đảm tính công khai, dân chủ, nghiêm minh; nâng cao chất lượng tranh tụng tại các phiên tòa xét xử, coi đây là khâu đột phá của hoạt động tư pháp.***"

### ***Về thẩm phán***

Để bảo đảm sự độc lập trong xét xử, cần tăng trách nhiệm cho các thẩm phán. Một khi trách nhiệm của các thẩm phán được tăng cường, các thẩm phán phải chịu trách nhiệm về phán quyết của mình thì sự độc lập trong việc ra phán quyết của thẩm phán sẽ được bảo đảm hơn. Các thẩm phán phải chịu trách nhiệm về những phán quyết oan, sai ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, uy tín của nền tư pháp quốc gia. Để thực hiện được điều này, sự độc lập xét xử của tòa án phải đi liền với một hệ thống tính thần trách nhiệm xã hội. Các kênh để xây dựng tinh thần trách nhiệm này có thể là các phương tiện thông tin đại chúng, các tổ chức của xã hội công dân, hoặc tinh thần trách nhiệm có thể được xây dựng ngay ở bên trong chính hệ thống tư pháp. Trong một nền tư pháp của nhân dân thì nhân dân phải tích cực tham gia vào việc theo dõi các thông tin về hiệu quả hoạt động xét xử và giám sát hành vi của các thẩm phán. Các tổ chức chính trị- xã hội có thể đóng vai trò giám sát tư pháp để làm tăng trách nhiệm của các thẩm phán. Các phương tiện thông tin đại chúng phải đóng vai trò tích cực trong việc chuyển tải các thông tin về hiệu quả hoạt động của tòa án cũng như phản ứng của nhân dân, dư luận xã hội. Trên đây là những cách thức giám sát từ bên ngoài. Ngoài ra cơ chế giám sát hoạt động của các thẩm phán cũng cần thiết lập ngay bên trong hệ thống tòa án. Đây là cách thức giám sát từ bên trong, đảm bảo cho sự tự kiểm tra của hệ thống tòa án.



Một vấn đề có ý nghĩa rất lớn đối với sự độc lập xét xử của các thẩm phán là chất lượng của đội ngũ thẩm phán ở nước ta hiện nay. Báo chí đã đưa nhiều vụ cho thấy chất lượng xét xử các vụ án của các thẩm phán chưa được cao, còn nhiều trường hợp bỏ lọt tội phạm, oan sai người vô tội, vi phạm pháp luật tố tụng... Trình nghiệp vụ của thẩm phán chưa được cao nên chưa thể thực sự độc lập trong xét xử, lệ thuộc vào các kết quả điều tra. Hơn nữa giữa các thẩm phán trong cùng một Hội đồng xét xử trình độ chuyên môn, năng lực xét xử, kinh nghiệm công tác khác nhau nên nhiều khi có sự phụ thuộc, ỷ lại của Thẩm phán này vào thẩm phán kia. Một trong những nguyên nhân của những điều này là chúng ta chưa có một cơ chế đào tạo thẩm phán thống nhất, toàn diện. Do đó, việc xây dựng một cơ chế đào tạo đồng bộ, toàn diện cho các thẩm phán là cần thiết trong tình hình hiện nay.

Nhiệm kỳ của thẩm phán cũng là một nhân tố đặt biệt quan trọng ảnh hưởng đến sự độc lập xét xử của thẩm phán. Nhiệm kỳ dài làm cho các thẩm phán yên tâm công tác, tích lũy được nhiều kinh nghiệm trong xét xử, không chịu ảnh hưởng từ các áp lực chính trị cũng như các áp lực tư nhân.

Cần phải quan tâm đúng mức đối với đời sống vật chất của thẩm phán. Mức lương thấp chỉ đủ cho mức sinh hoạt bình thường của cá nhân thẩm phán trong tháng thì khó có thể bảo đảm được sự độc lập, vô tư của các quan tòa trước những cám dỗ vật chất. Tham nhũng, hối lộ là những nhân tố ảnh hưởng đến sự độc lập xét xử của thẩm phán có nguyên nhân từ một chế độ tiền lương chưa hợp lý. Như vậy, để đảm bảo cho sự độc lập xét xử của các thẩm phán phải cải tiến chế độ tiền lương đối với các thẩm phán. Việc tăng mức tiền lương cho các thẩm phán có thể giảm bớt nhu cầu của họ về tăng thêm thu nhập và do đó sẽ làm giảm bớt tham nhũng và hối lộ trong ngành tòa án. Khi có một chế độ tiền lương hợp lý, các thẩm phán sẽ yên tâm công tác, không vì thu lợi ích vật chất mà làm lệch cán cân công lý.

## **Kết luận**

Hoạt động của tòa án với chức năng xét xử là một phần hoạt động của nhà nước do các tòa án nhân dân đảm nhiệm. Hoạt động này càng ngày càng trở nên một phần hoạt động quan trọng của nhà nước Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền. Khác với trước đây các tòa án không chỉ đảm nhận việc xét xử các vụ án hình sự, hoạt động giải quyết các vụ việc tranh chấp dân sự, mà còn mở rộng ra vụ việc của các lĩnh vực khác như kinh tế, lao động, hành chính, chính trị... Mọi tranh chấp của xã hội dần dần sẽ được giải quyết trên cơ sở công lý của các loại tòa án. Hoạt động của tòa án sẽ tạo nên cơ sở niềm tin của nhân dân vào nhà nước.

## **Câu hỏi ôn tập**

1. Địa vị pháp lý của Tòa án nhân dân theo quy định của Hiến pháp hiện hành.
2. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án nhân dân.
3. Nội dung của nguyên tắc tòa án độc lập.

## CHƯƠNG XIV

# HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN

### I. KHÁI NIỆM, TÍNH CHẤT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN

Để tổ chức quyền lực Nhà nước tại địa phương, Nhà nước ta cũng như mọi quốc gia khác đều phân chia lãnh thổ ra các đơn vị hành chính và tổ chức cơ quan quản lý ở đó để bảo đảm mối liên hệ giữa Trung ương và địa phương, thực hiện chính sách của Nhà nước tại địa phương và quản lý địa phương.

Trên thế giới có nhiều cách tổ chức cơ quan quản lý địa phương và cũng có nhiều tên gọi khác nhau về các cơ quan đó. Ngay trong một nước cũng có nhiều mô hình tổ chức cơ quan quản lý khác nhau ở đơn vị hành chính khác nhau cùng tồn tại. Về cơ bản có những mô hình sau đây:

- Cơ quan chính quyền địa phương là một bộ máy hành chính đứng đầu là một quan chức chủ đạo (Tỉnh trưởng, Quận trưởng) được bổ nhiệm từ trên. Cơ quan mang tính cá nhân này (vì toàn bộ quyền hạn tập trung vào trong tay người đứng đầu, các bộ phận khác nhau trong bộ máy ấy chỉ là thừa hành và giúp việc) có toàn quyền thực hiện mọi công việc quản lý hành chính Nhà nước ở địa phương, thực hiện việc "cai trị". Mô hình này tồn tại phổ biến ở thời kỳ phong kiến trước đây ở một số đơn vị hành chính gọi là "trung gian" ở một số nước châu Âu, châu Mỹ và châu Á,...

- Chính quyền địa phương là cơ quan hành chính do cấp trên bổ nhiệm (hoặc được bầu ra) kết hợp với một Hội đồng tự quản do dân cư bầu ra. Ở đây vai trò chủ đạo thuộc về cơ quan hành chính, còn Hội đồng tự quản chỉ đóng vai trò tư vấn, nằm dưới sự giám hộ của cơ quan hành chính và chỉ được bàn định những vấn đề thuần túy địa phương không được tham gia vào những vấn đề chung của quốc gia trừ các vấn đề có tính chất chính trị. Hình thức quản lý này phổ biến ở các đơn vị hành chính "trung gian" các nước tư bản (nhất là ở Pháp trước cải cách hành chính năm 1982).

- Mô hình quản lý địa phương bởi một Ủy ban hành chính do dân cư hay các Hội đồng tự quản cấp dưới trực tiếp bầu ra. Ủy ban cũng có người đứng đầu song hoạt động chủ yếu mang tính tập thể. Ủy ban quyết định tập thể các vấn đề quản lý địa phương, các thành viên phân công phụ trách từng mảng công việc. Hình thức này phổ biến ở đơn vị hành chính cấp huyện, quận ở Anh, Mỹ, Bắc Âu và cả ở cấp huyện của ta trước năm 1960.

- Mô hình chính quyền địa phương là một Hội đồng - cơ quan đại diện quyền tự quản hoặc quyền lực Nhà nước - do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân và chính quyền cấp trên. Hội đồng là cơ quan có toàn quyền quyết định và thực hiện các vấn đề địa phương theo qui định của pháp luật. Hội đồng có cơ quan chấp hành - hành chính của mình dưới dạng Ủy ban chấp hành hay Ủy ban hành chính hoặc cơ quan cá nhân như Thị trưởng, Chủ tịch. Mô hình này phổ biến ở các đơn vị hành chính "tự quản" ở các nước tư bản và ở tất cả các cấp đơn vị hành chính các nước xã hội chủ nghĩa trong đó có nước ta.

Các hình thức tổ chức cơ quan quản lý địa phương trên đây mặc dù có tên gọi khác nhau, cơ cấu và địa vị pháp lý của mỗi bộ phận không giống nhau nhưng tựu chung lại đều mang một tính chất là cơ quan chính quyền Nhà nước ở địa phương, được lập ra để thực hiện các chức năng quản lý Nhà nước, thực hiện quyền lực Nhà nước trên địa bàn lãnh thổ. Ngay mô hình chính quyền kiểu "tự quản địa phương" ở nhiều nước, tuy thường được đặt ngoài hệ thống Nhà nước nhưng chúng vẫn là hình thức thực hiện quyền lực Nhà nước, tức thực hiện quyền lực Nhà nước bằng các cơ cấu phi nhà nước<sup>(1)</sup>.

Về nguyên tắc, cơ quan chính quyền địa phương dù là một bộ phận hay nhiều bộ phận (một cơ quan hay nhiều cơ quan) song là một cơ cấu thống nhất, trong đó quyền hạn thực sự trong việc quản lý địa phương thuộc về một cơ quan - gọi là "cơ quan quyết định". Cơ quan này là Hội đồng hay Ủy ban hoặc Quận trưởng, Tỉnh trưởng phụ thuộc vào tính chất của từng đơn vị hành chính và nguyên tắc tổ chức bộ máy Nhà nước của các chế độ Nhà nước. Các cơ quan khác còn lại - cơ quan chấp hành - thừa hành hoặc tư vấn - giám sát được lập ra để thực hiện phần công việc được phân giao hoặc để giám sát. ở đây không có việc vận dụng chế độ phân quyền giữa các cơ quan chính quyền địa phương (tức là chia chính quyền địa phương ra hai cơ quan độc lập nhau, chế ước lẫn nhau giống như cách tổ chức các cơ quan Nhà nước cấp cao ở Trung ương) như một số người quan niệm.

Theo pháp luật hiện hành thì cơ quan chính quyền địa phương nước ta ở tất cả các cấp đơn vị hành chính là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân với các bộ phận cấu thành khác như Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, các sở, phòng, ban của Ủy ban nhân dân<sup>(2)</sup>v.v... trong đó Hội đồng nhân dân là cơ quan chủ đạo.

Hội đồng nhân dân là "cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan Nhà nước cấp trên" (Đ. 119 Hiến pháp năm 1992). Hội đồng nhân dân thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của Trung ương đồng thời phát huy quyền chủ động, sáng tạo của địa phương. Tính quyền lực Nhà nước của Hội đồng nhân dân biểu hiện ở chỗ: nó thể hiện quyền làm chủ của nhân dân trên địa bàn lãnh thổ đồng thời thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn do cấp trên phân giao. Quyết định của Hội đồng nhân dân có tính bắt buộc chung đối với các cơ quan, tổ chức và công dân ở địa phương. Ủy ban nhân dân "do Hội đồng nhân dân bầu ra là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp" (Đ.123 Hiến pháp năm 1992).

Theo tinh thần này, Hội đồng nhân dân là hình thức tổ chức chính quyền địa phương kiểu mới. Nó không phải là cơ quan đại diện, tư vấn bên cạnh cơ quan hành chính hay là "cơ quan tự quản" như trong các chính quyền địa phương kiểu phong kiến trước đây và tư bản hiện nay, mà là cơ quan đại diện quyền lực Nhà nước của nhân dân

---

(1) Bản thân chế định "tự quản địa phương", phổ biến ở các nước tư bản, vẫn mang tính Nhà nước. Xem: M.A. Kraxnốp. *Tự quản địa phương - tính Nhà nước hay tính xã hội?* Tạp chí Nhà nước và pháp luật Xô Viết. Số 10-1990. tr.81.

(2) Trước đây có một thời ở cấp bộ và huyện không thành lập Hội đồng nhân dân mà chỉ có Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân cấp dưới bầu ra. Từ Hiến pháp 1959 mới qui định thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính (sau đổi gọi Ủy ban nhân dân) ở tất cả các cấp hành chính - TG

trên địa bàn lãnh thổ - được coi là một bộ phận quyền lực hợp thành quyền lực Nhà nước chung của toàn quốc. Ủy ban nhân dân cũng không phải là một cơ quan hành chính của cấp trên đặt ra ở địa phương để "cai trị" mà là một cơ cấu thuộc Hội đồng nhân dân với nhiệm vụ chính là "chấp hành" Hội đồng nhân dân đồng thời được giao thực hiện các nhiệm vụ quản lý hành chính Nhà nước ở địa phương. Như vậy, cả hai cơ quan này đều thuộc cơ cấu chính quyền địa phương thống nhất, cùng có chức năng quản lý địa phương theo qui định của pháp luật. Hội đồng nhân dân với tính cách là cơ quan đại diện, cơ quan tập thể có phương thức hoạt động theo kỳ họp, ra nghị quyết về các vấn đề xây dựng địa phương và giám sát (giám sát hoạt động của các cơ quan Nhà nước khác ở địa phương, giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân và giám sát việc tuân theo pháp luật ở địa phương). Còn Ủy ban nhân dân có nhiệm vụ tổ chức thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định, chỉ thị của cấp trên và cùng với Thường trực Hội đồng nhân dân thực hiện các nhiệm vụ tổ chức hoạt động của Hội đồng nhân dân (như chuẩn bị kỳ họp). Giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân không có sự tách biệt. Với cách hiểu đó, Hội đồng nhân dân ngoài ý nghĩa là cơ quan đại diện bao gồm các đại biểu có thẩm quyền do dân bầu lên ở từng địa phương - cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương - còn bao hàm ý nghĩa là cơ quan quản lý Nhà nước tại địa phương, trong đó có cả Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các bộ phận hợp thành khác.

## **II. SỰ PHÁT TRIỂN TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN QUA CÁC HIẾN PHÁP**

Với cách mạng tháng Tám, nhân dân ta đã đánh đổ toàn bộ bộ máy chính quyền cai trị của thực dân Pháp và chế độ phong kiến từ Trung ương đến địa phương. Thay vào đó là một bộ máy chính quyền nhân dân mới được xác lập. Tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt là "thiết lập một chính quyền mạnh mẽ, sáng suốt của nhân dân".

Trên phạm vi toàn quốc, Ủy ban dân tộc giải phóng do Đại hội quốc dân họp ở Tân Trào (Tuyên Quang) bầu ra sau được đổi thành Chính phủ lâm thời là cơ quan chính quyền của nhân dân, đại diện cho nhân dân toàn quốc. Ở các địa phương thay cho bộ máy chính quyền cũ bị đánh đổ là các Ủy ban nhân dân cách mạng và Ủy ban công nhân cách mạng được thành lập. Một số địa phương trước đó đã có Ủy ban dân tộc giải phóng cũng được chuyển thành Ủy ban cách mạng.

Ngày 2-9-1945 Chính phủ lâm thời ra mắt quốc dân đồng bào. tiếp theo đó Chính phủ đã xúc tiến các biện pháp nhằm thành lập và hoàn chỉnh hệ thống cơ quan chính quyền địa phương kiểu mới.

Theo Sắc lệnh số 63 ngày 22-11-1945 qui định về tổ chức chính quyền nhân dân xã, huyện, tỉnh, kỳ và Sắc lệnh số 77 ngày 21-12-1945 qui định tổ chức chính quyền nhân dân thành phố, thị xã, khu phố thì cơ quan chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân do dân cử ra và Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân bầu ra. Ở huyện, kỳ và khu phố chỉ có Ủy ban hành chính. Thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính xã, tỉnh, huyện, kỳ được qui định tại Nghị định số 161 ngày 29-12-1945 của Bộ Nội vụ về thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính thành phố, khu phố được qui định tại Nghị định số 31 ngày 28-01-1946 của Bộ Nội vụ.

Hiến pháp năm 1946 hiến định hoá cách tổ chức cơ quan chính quyền địa phương trên đây trong chương V "Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính" với các điều từ 57 đến 62.

Thực hiện qui định của Hiến pháp và các sắc lệnh, một hệ thống chính quyền địa phương kiểu mới được khẩn trương thiết lập. Tuy nhiên do điều kiện thời bấy giờ mà ở nhiều nơi không thành lập được Hội đồng nhân dân mà vẫn chỉ có một mình Ủy ban hành chính tồn tại cho mãi đến sau này.

Trong thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp, Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh 254/SL ngày 19-11-1948 qui định việc tổ chức chính quyền địa phương trong thời kỳ kháng chiến và Sắc lệnh số 255/SL ngày 19-11-1948 về tổ chức chính quyền nhân dân địa phương ở những vùng tạm thời bị địch kiểm soát hay uy hiếp.

Sau khi kháng chiến thắng lợi ở miền Bắc Nhà nước đã tiến hành các biện pháp củng cố chính quyền địa phương. Sắc luật số 004/SL ngày 20-7-1957 về thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp và Sắc luật số 110/SL ngày 31-5-1958 về tổ chức chính quyền địa phương được ban hành qui định tổ chức lại cơ quan chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính.

Hiến pháp năm 1959 đã thực hiện một sự đổi mới căn bản tổ chức cơ quan chính quyền địa phương. Theo Hiến pháp này đơn vị hành chính nước ta không còn cấp kỳ (Bộ). Nước được chia thành tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn. Ở tất cả các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Các thành phố có thể chia ra khu phố có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Lần đầu tiên Hội đồng nhân dân được xác định là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương. Ủy ban hành chính các cấp là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân địa phương. Những qui định này được kế thừa qua các Hiến pháp cho tới sau này. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính 25-10-1962 đã cụ thể hoá các qui định trên của Hiến pháp.

Đến Hiến pháp năm 1980 không còn khu tự trị (đã bỏ do Nghị quyết kỳ họp thứ II Quốc hội khoá V ngày 27-12-1975) nhưng lập ra đơn vị hành chính đặc khu - tương đương tỉnh và phường ở những thành phố, thị xã. Cách thức tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, thẩm quyền của chúng được Hiến pháp 1980 qui định khá đầy đủ (Chương IX). Những qui định của Hiến pháp lại được cụ thể hoá bởi Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (6-1983). Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989 đưa thêm vào cơ cấu Hội đồng nhân dân một cơ quan mới: Thường trực Hội đồng nhân dân.

Hiến pháp hiện hành - Hiến pháp năm 1992 - về cơ bản giữ nguyên cách tổ chức hệ thống chính quyền địa phương như hiện tại, bỏ đơn vị hành chính đặc khu. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 không qui định việc tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính như trước đây mà để cho Luật định. Đặc biệt Hiến pháp cũng không nhắc đến Thường trực Hội đồng nhân dân với tính cách là một cơ quan như Luật sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1980 (1989) đã qui định với ý chỉ còn coi Thường trực Hội đồng nhân dân như là một bộ phận gắn bó của Hội đồng nhân dân. Sự phân định chức năng giữa Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban cũng có những đổi mới v.v... Tất cả những điều này sau này được qui định rõ trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

năm 1994 và Pháp lệnh về nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của mỗi cấp Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1996.

Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã có một số sửa đổi, bổ sung trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân như: quy định quyền giám sát của Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân, quy định thẩm quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Hội đồng bầu; tổ chức Thường trực Hội đồng nhân dân ở tất cả các cấp; phân định rõ nhiệm vụ quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân từng cấp (tỉnh huyện, xã) ngay tại Luật chứ không để Pháp lệnh quy định như trước nữa, thể hiện sự phân cấp mạnh hơn cho địa phương; phân định cụ thể hơn thẩm quyền và trách nhiệm giữa Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Theo qui định hiện hành thì hệ thống chính quyền địa phương nước ta gồm ba cấp: tỉnh và tương đương, huyện và tương đương, xã và tương đương. Ở mỗi cấp đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Hội đồng nhân dân các cấp đều có Thường trực Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân từ cấp huyện trở lên còn có các ban để giúp Hội đồng nhân dân hoạt động. Ủy ban nhân dân có các sở, phòng chuyên môn của mình.

### **III. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN**

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp được qui định chung trong Hiến pháp và được cụ thể hoá và phân định riêng đối với từng cấp Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (tỉnh, huyện, xã) tại Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Ở đây, để tiện theo dõi, chúng ta phân tích gộp chung nhiệm vụ, quyền hạn của tất cả các cấp Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Những nhiệm vụ quyền hạn cụ thể của mỗi cấp được nêu ở chừng mực nhất định khi cần thiết.

#### **1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân.**

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân được pháp luật qui định là xuất phát từ vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân với tính cách là cơ quan chính quyền Nhà nước trong hệ thống bộ máy Nhà nước thống nhất. Hội đồng nhân dân thực hiện những nhiệm vụ và sử dụng những quyền hạn theo phân cấp quản lý của chính quyền cấp trên, đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất của Trung ương đồng thời phát huy quyền chủ động sáng tạo của địa phương.

Mặt khác, như đã nói ở trên, Hội đồng nhân dân là hình thức quản lý địa phương kiểu mới. Nó bao quát và thống nhất trong mình những cơ cấu do nó lập ra để phân công, phân nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân (như Thường trực, Ủy ban nhân dân, các ban). Những nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật qui định cho Hội đồng nhân dân ở những nét chung nhất là hàm ý qui định cho cơ quan chính quyền địa phương ở cấp đó mà Hội đồng nhân dân là cơ quan chủ đạo, bao quát. Việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó sau này sẽ được phân định cụ thể cho bản thân Hội đồng nhân dân (kỳ họp Hội đồng nhân dân) hay Thường trực Hội đồng nhân dân hoặc Ủy ban nhân dân tùy thuộc mức độ và tính chất của vấn đề.

Nhiệm vụ (chức năng) cơ bản nhất của Hội đồng nhân dân với tính cách là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương là "căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, ra nghị quyết về các biện pháp đảm bảo thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước" (Đ.120 Hiến pháp năm 1992). "Hội đồng nhân dân quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương; xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế-xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước. Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương. (Đ. 1 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003).

Tựu trung lại chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân thể hiện trên ba hướng: *một là*, quyết định các biện pháp quản lý địa phương; *hai là*, tổ chức thực hiện các quyết định và *ba là*, giám sát việc thực hiện các quyết định và hoạt động của các cơ quan Nhà nước khác. Như vậy, pháp luật nước ta nhìn nhận Hội đồng nhân dân là một cơ quan quản lý địa phương toàn quyền và thống nhất. Tính toàn quyền và chủ đạo của Hội đồng nhân dân thể hiện ở chỗ nó là cơ quan vừa quyết định các biện pháp (ban hành nghị quyết) vừa tổ chức thực hiện các quyết định và giám sát thực hiện các quyết định đó. Đương nhiên Hội đồng nhân dân không làm hết tất cả mà lập ra các cơ cấu của mình để phân giao, phân nhiệm thực hiện chức năng, nhiệm vụ chung.

Trong số các phương hướng hoạt động chủ yếu đó thì chức năng quyết định và chức năng giám sát được Hội đồng nhân dân trực tiếp thực hiện nhiều hơn cả. Ở đây chức năng quyết định là đặc trưng nổi bật của Hội đồng nhân dân với tính cách là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương. Điều này phân biệt Hội đồng nhân dân nước ta với các Hội đồng tự quản (thực chất là Hội đồng tư vấn) ở một số đơn vị hành chính các nước tư bản.

Tuy nhiên, cần phải thấy rằng, Hội đồng nhân dân, mặc dù được coi là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, cơ quan có quyền quyết định, song nó không phải là một "Quốc hội địa phương" có quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở địa phương. Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ quản lý địa phương trong khuôn khổ qui định của pháp luật tức là thi hành, chấp hành pháp luật của Nhà nước ở địa phương, quyết định những vấn đề được giao ở địa phương. Với ý nghĩa đó, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước và quản lý Nhà nước ở địa phương.

Thẩm quyền của Hội đồng nhân dân được Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân qui định chung cho tất cả các cấp theo từng lĩnh vực chính trị - kinh tế - xã hội ở địa phương.

*Trong lĩnh vực kinh tế* Hội đồng nhân dân quyết định:

1. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chủ trương biện pháp nhằm phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế ở địa phương, đảm bảo quyền tự chủ sản xuất, kinh

doanh của các cơ sở kinh tế theo qui định của pháp luật, dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách của địa phương;

2. Chủ trương, biện pháp phân bố lao động và dân cư ở địa phương;

3. Biện pháp quản lý, sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên ở địa phương theo qui định của pháp luật;

4. Biện pháp thực hiện chính sách tiết kiệm trong hoạt động quản lý của Nhà nước trong sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng, chống tham nhũng, chống buôn lậu.

*Trong lĩnh vực văn hoá - xã hội và đời sống*, Hội đồng nhân dân quyết định:

1. Chủ trương, biện pháp phát triển sự nghiệp giáo dục, văn hoá, văn nghệ, thể dục thể thao, phát thanh, truyền hình, giáo dục thanh niên, bảo vệ chăm sóc giáo dục thiếu niên, nhi đồng, xây dựng nếp sống văn minh, giáo dục truyền thống, đạo đức tốt đẹp, giữ gìn thuần phong mỹ tục của dân tộc, chống các tệ nạn xã hội và những biện pháp không lành mạnh trong đời sống xã hội ở địa phương;

2. Chủ trương, biện pháp giải quyết việc làm và cải thiện điều kiện làm việc, sinh hoạt của người lãnh đạo, cải thiện đời sống nhân dân ở địa phương;

3. Chủ trương, biện pháp bảo vệ sức khoẻ nhân dân, bảo vệ chăm sóc người già, bà mẹ, trẻ em, thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình;

4. Chủ trương, biện pháp thực hiện chính sách ưu đãi, chăm sóc và giúp đỡ thương binh, bệnh binh, gia đình có công với nước, thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội, cứu tế xã hội.

*Trong lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi trường*, Hội đồng nhân dân quyết định:

1. Chủ trương, biện pháp khuyến khích việc nghiên cứu, phát huy sáng kiến cải tiến kỹ thuật, ứng dụng các tiến bộ khoa học và công nghệ phục vụ sản xuất và đời sống ở địa phương;

2. Chủ trương, biện pháp bảo vệ và cải thiện môi trường ở địa phương theo qui định của pháp luật;

3. Biện pháp thực hiện các qui định của pháp luật về tiêu chuẩn đo lường và chất lượng sản phẩm, ngăn chặn việc sản xuất và lưu hành hàng giả trên địa phương, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng.

*Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh trật tự an toàn xã hội*, Hội đồng nhân dân quyết định:

1. Biện pháp thực hiện nhiệm vụ xây dựng lực lượng vũ trang và quốc phòng toàn dân, đảm bảo thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, thực hiện nhiệm vụ hậu cần tại chỗ thực hiện nhiệm vụ động viên chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với các lực lượng vũ trang trong nhân dân ở địa phương;

2. Biện pháp thực hiện nhiệm vụ giữ gìn an ninh trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh phòng ngừa và phòng chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác ở địa phương;



*Trong lĩnh vực thực hiện chính sách dân tộc và tôn giáo, Hội đồng nhân dân quyết định:*

1. Biện pháp đảm bảo thực hiện chính sách dân tộc, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, nâng cao dân trí của đồng bào các dân tộc, đảm bảo thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc, giữ gìn, tăng cường khối đại đoàn kết và tương trợ giữa các dân tộc ở địa phương;

2. Biện pháp đảm bảo chính sách tôn giáo, quyền bình đẳng giữa các tôn giáo trước pháp luật, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo ở địa phương;

*Trong lĩnh vực thi hành pháp luật, Hội đồng nhân dân quyết định:*

1. Biện pháp đảm bảo việc thi hành Hiến pháp, Luật và các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên trong cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương;

2. Biện pháp bảo vệ tài sản, tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân;

3. Biện pháp bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước, bảo hộ tài sản của các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương;

4. Biện pháp đảm bảo giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân theo qui định của pháp luật.

*Trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương, Hội đồng nhân dân quyết định:*

1. Bầu, miễn nhiệm, bãi miễn Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực (ở cấp tỉnh và huyện) Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Trưởng ban và các thành viên khác của các ban của Hội đồng nhân dân; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Hội thẩm nhân dân của Tòa án nhân dân cùng cấp; bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân và chấp nhận việc đại biểu xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu;

2. Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu;

3. Bãi bỏ những quyết định sai trái của Ủy ban nhân dân cùng cấp, những quyết định sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp;

4. Quyết định giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân;

5. Thông qua đề án phân vạch, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính ở địa phương để đề nghị cấp trên xét.

## **2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân**

Với tính cách là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân.

Tương tự như đối với Hội đồng nhân dân, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân được Hiến pháp quy định những nét cơ bản tại điều 123 và được Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mới (năm 2003) quy định cụ thể và phân định theo

theo từng cấp Ủy ban nhân dân. Ở đây chỉ nêu chung cho tất cả các cấp và nêu một cách tổng quát nhất.

*Trong lĩnh vực kinh tế*, Ủy ban nhân dân xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, trình Hội đồng nhân dân thông qua, trình Ủy ban nhân dân cấp trên phê duyệt; tổ chức và kiểm tra việc thực hiện kế hoạch đó; lập dự toán ngân sách, phương án phân bổ ngân sách; tổ chức thực hiện ngân sách; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp.

*Trong lĩnh vực nông, ngư nghiệp, thủy lợi và đất đai*, Ủy ban nhân dân chỉ đạo và kiểm tra thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển nông nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi trên địa bàn; các chương trình khuyến nông, khuyến ngư v.v...

*Trong lĩnh vực công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp*, Ủy ban nhân dân xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp; tổ chức quản lý đối với các doanh nghiệp trên địa bàn theo thẩm quyền; tổ chức thực hiện các chương trình, dự án phát triển công nghiệp; tổ chức thực hiện việc bảo vệ tài nguyên khoáng sản chưa khai thác ở địa phương v.v...

*Trong lĩnh vực giao thông, vận tải*, Ủy ban nhân dân chỉ đạo, kiểm tra việc xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới giao thông; tổ chức quản lý các công trình giao thông đô thị, đường bộ, đường thủy; tổ chức thực hiện việc kiểm tra, giám định kỹ thuật an toàn phương tiện cơ giới; tổ chức, chỉ đạo công tác thanh tra, bảo vệ công trình giao thông v.v...

*Trong lĩnh vực xây dựng, quản lý và phát triển đô thị*, Ủy ban nhân dân tổ chức việc lập, trình duyệt hoặc xét duyệt theo thẩm quyền các quy hoạch xây dựng vùng, xây dựng đô thị trên địa bàn; quản lý đầu tư, khai thác sử dụng các công trình kỹ thuật hạ tầng đô thị; xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển vật liệu xây dựng, quản lý việc khai thác và sản xuất kinh doanh v.v...

*Trong lĩnh vực thương mại dịch vụ*, Ủy ban nhân dân lập quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới thương mại, du lịch, dịch vụ; cấp, thu hồi giấy phép kinh doanh; quy định các quy tắc về an toàn và vệ sinh trong hoạt động thương mại v.v...

*Trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, y tế và xã hội*, Ủy ban nhân dân thực hiện quản lý Nhà nước đối với các loại hình trường, lớp các hoạt động văn hoá, các đơn vị y tế trực thuộc; chỉ đạo và kiểm tra việc tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ sức khoẻ nhân dân v.v...

*Trong lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường*, Ủy ban nhân dân chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ, kế hoạch phát triển khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường, quản lý sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ v.v...

*Trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng và trật tự an toàn xã hội*, Ủy ban nhân dân bảo đảm an ninh chính trị, an toàn xã hội; thực hiện các biện pháp xây dựng lực lượng vũ trang; chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ hậu cần tại chỗ v.v...

*Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo*, Ủy ban nhân dân tổ chức chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện pháp luật và chính sách dân tộc, tôn giáo; bảo đảm quyền bình đẳng giữa các dân tộc; xem xét giải quyết các vấn đề tôn giáo, tín ngưỡng ở địa phương v.v...

*Trong lĩnh vực thi hành pháp luật, Ủy ban nhân dân tổ chức, chỉ đạo và kiểm tra việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, tổ chức tuyên truyền, giáo dục pháp luật, ở địa phương; tổ chức và chỉ đạo thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và các nghị quyết, quyết định, chỉ thị, thông tư của các cơ quan Nhà nước cấp trên; chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo vệ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; tiếp dân, trực tiếp xét, giải quyết và chỉ đạo các ngành, các cấp thuộc quyền mình, xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của nhân dân; tổ chức công tác thanh tra Nhà nước; chỉ đạo công tác thi hành án, quản lý hộ tịch; thực hiện công tác tư pháp khác v.v...*

*Trong việc xây dựng chính quyền, Ủy ban nhân dân chỉ đạo thực hiện công tác bầu cử; quy định tổ chức bộ máy, quyền hạn của các cơ quan chuyên môn; cho phép lập hội, quản lý hướng dẫn kiểm tra việc thành lập và hoạt động của hội theo quy định của pháp luật; quản lý biên chế, tổ chức đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý cho cán bộ công chức; xây dựng đề án thành lập, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính v.v...*

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, Ủy ban nhân dân ra các *quyết định, chỉ thị* và kiểm tra việc thực hiện những văn bản đó; đình chỉ việc thi hành sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các ngành thuộc quyền mình và của Ủy ban nhân dân cấp dưới; đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó.

#### **IV. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN**

Như đã nói ở trên, chính quyền địa phương là một thể thống nhất gồm Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Ở nghĩa tổng quát hoạt động của chính quyền địa phương thông qua các hình thức: kỳ họp của Hội đồng nhân dân và hoạt động của các bộ phận hợp thành như Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân và cả Ủy ban nhân dân - cơ quan chấp hành - hành chính Nhà nước ở địa phương có nhiệm vụ tổ chức thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Ở một khía cạnh khác, các hình thức hoạt động của Hội đồng nhân dân thực hiện sự phân công, phân nhiệm chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân do các cơ cấu của nó - là bộ phận cấu thành của Hội đồng nhân dân. Hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân được đảm bảo bằng hiệu quả của các bộ phận này. Với ý nghĩa đó pháp luật phải ghi nhận các hình thức hoạt động của Hội đồng nhân dân và phân định nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ phận đó. Mỗi một hình thức hoạt động của Hội đồng nhân dân có vị trí nhất định.

Tuy nhiên, hiện tại giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân còn có sự phân biệt nhất định. Ủy ban nhân dân là cơ quan trực thuộc hai chiều: vừa trực thuộc Hội đồng nhân dân vừa trực thuộc cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên nên có sự độc lập tương đối thể hiện trong tổ chức và phương pháp hoạt động. Vì vậy, để thuận lợi trong việc phân tích chúng tôi xem xét riêng từng cơ quan này.

##### **A. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân**

## 1. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân

### a) Thường trực Hội đồng nhân dân

Thường trực Hội đồng nhân dân là cơ quan mới được thành lập ra từ sau khi có Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 6-1989. Lúc đầu Thường trực Hội đồng nhân dân mới chỉ thành lập ở cấp tỉnh và huyện gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Thư ký; ở cấp xã không thành lập Thường trực mà chỉ có Ban Thư ký. Theo qui định của Luật này Thường trực Hội đồng nhân dân là cơ quan đảm bảo việc tổ chức các hoạt động của Hội đồng nhân dân. Trước đó, Ủy ban nhân dân với tính cách là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan Nhà nước ở địa phương thì đồng thời cũng là cơ quan thường vụ thường trực của Hội đồng nhân dân. Chủ tịch Ủy ban nhân dân là Chủ tịch Ủy ban thường vụ của Hội đồng nhân dân<sup>(3)</sup>. Ủy ban nhân dân thực hiện tất cả các chức năng gọi là thường vụ, thường trực như: tổ chức việc chuẩn bị và triệu tập các kỳ họp Hội đồng nhân dân, điều hoà, phối hợp hoạt động của các Ban của Hội đồng nhân dân, phối hợp với các Ban xây dựng các đề án trình Hội đồng nhân dân xét và quyết định; giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân được xét và giải quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân trừ những vấn đề chỉ do kỳ họp giải quyết. Lý do của những thay đổi này là do Ủy ban nhân dân bận bịu quá nhiều vào hoạt động hành chính Nhà nước mà không có điều kiện tổ chức, điều hoà hoạt động của Hội đồng nhân dân, thực hiện các chức năng thường vụ, thường trực được phân giao. Mặt khác, bản thân Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân đương nhiên không hào hứng gì trong việc tăng cường hoạt động của Hội đồng nhân dân. Vậy cần phải thành lập ra Thường trực Hội đồng nhân dân để đảm nhiệm chức năng thường vụ, thường trực vốn không thích hợp đối với cơ quan chấp hành - hành chính Nhà nước.

Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 có một số thay đổi về tổ chức Thường trực Hội đồng nhân dân. Lúc này Thường trực chỉ còn gồm có Chủ tịch và Phó chủ tịch mà không còn chức danh Thư ký và không còn coi là một cơ quan của Hội đồng nhân dân nữa với hàm ý gắn Thường trực với Hội đồng nhân dân chứ không tách thành một cơ quan riêng. Ở cấp xã bỏ Ban thư ký mà thành lập Chủ tịch Hội đồng nhân dân (có Phó Chủ tịch). Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 quy định tổ chức Thường trực Hội đồng nhân dân ở tất cả các cấp nhưng ở tỉnh và huyện có thêm Ủy viên thường trực, còn ở cấp xã vẫn chỉ có Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân.

Thường trực Hội đồng nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra. Tại kỳ họp đầu tiên của mỗi khoá Hội đồng nhân dân, Thường trực được chọn bầu ra trong số đại biểu, theo thể thức: bầu Chủ tịch Hội đồng nhân dân theo sự giới thiệu của chủ toạ kỳ họp (Chủ toạ kỳ họp này là Chủ tịch Hội đồng nhân dân khoá trước, nếu khuyết thì do Phó Chủ tịch và nếu khuyết cả hai thì là triệu tập viên do Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp chỉ định), bầu Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực theo sự giới thiệu của Chủ tịch. Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền giới thiệu và ứng cử vào các chức vụ đó. Thành viên của Thường trực không thể đồng thời là thành viên của Ủy ban nhân dân cùng cấp. Kết quả bầu này phải được Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn; đối với cấp tỉnh phải được Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Trong khi

<sup>(3)</sup> Trường Chinh. *Mấy vấn đề về Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. NXB Sự thật. Hà Nội, 1985. tr. 267-268

chờ phê chuẩn, những người được bầu giữ các chức vụ trên được thực hiện ngay nhiệm vụ, quyền hạn của mình ngay sau khi bầu.

Nhiệm kỳ của Thường trực Hội đồng nhân dân (cũng như của Ủy ban nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân) và các chức vụ trong đó theo nhiệm kỳ của hội đồng nhân dân hiện là 5 năm. Lần đầu tiên, tại Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, pháp luật quy định Chủ tịch Hội đồng nhân dân (và Chủ tịch Ủy ban nhân dân) ở mỗi đơn vị hành chính không giữ quá hai nhiệm kỳ liên tục (Đ. 6). Quy định này, cũng giống như quy định nhiệm kỳ của cơ quan đại diện nói chung, là nhằm mục đích để giám sát đối với các đại diện được bầu ra và tạo cơ hội để các nhân tố mới tham gia vào hoạt động của cơ quan quyền lực Nhà nước.

Thường trực Hội đồng nhân dân có những nhiệm vụ sau đây:

1. Triệu tập và chủ tọa các kỳ họp của Hội đồng nhân dân; phối hợp với Ủy ban nhân dân trong việc chuẩn bị kỳ họp Hội đồng nhân dân;
2. Đôn đốc, kiểm tra Ủy ban nhân dân cùng cấp và các cơ quan Nhà nước khác ở địa phương thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân;
3. Giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương;
4. Điều hoà, phối hợp hoạt động của các Ban của Hội đồng nhân dân; xem xét kết quả giám sát của các Ban khi cần thiết và báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất; giữ mối liên hệ với các đại biểu Hội đồng nhân dân; tổng hợp các chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân đến Hội đồng nhân dân;
5. Tiếp dân, đôn đốc, kiểm tra và xem xét tình hình giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân; tổng hợp ý kiến, nguyện vọng của nhân dân để báo cáo tại kỳ họp Hội đồng nhân dân;
6. Phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp;
7. Trình Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân;
8. Phối hợp với Ủy ban nhân dân quyết định việc đưa ra Hội đồng nhân dân hoặc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân theo đề nghị của Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp;
9. Báo cáo về hoạt động của Hội đồng nhân dân cùng cấp lên Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp (đối với cấp tỉnh là lên Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ );
10. Giữ mối liên hệ và phối hợp công tác với Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; thông báo cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về hoạt động của Hội đồng nhân dân.

Thường trực Hội đồng nhân dân làm việc theo nguyên tắc tập thể. Mỗi tháng Thường trực Hội đồng nhân dân họp ít nhất một lần để kiểm điểm việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân và các quyết định của mình, đề ra nhiệm vụ công tác tháng

sau. Thường trực Hội đồng nhân dân có thể họp bất thường theo đề nghị của từng thành viên Thường trực Hội đồng nhân dân.

*b) Các Ban của Hội đồng nhân dân*

Các Ban của Hội đồng nhân dân là cơ quan được lập ra để giúp Hội đồng nhân dân hoạt động. Ban của Hội đồng nhân dân được thành lập ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thành phố trực thuộc tỉnh và thị xã. Ở cấp xã, phường, thị trấn không có các Ban<sup>(2)</sup>.

Theo qui định của pháp luật hiện hành thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được thành lập ba Ban:

- + Ban kinh tế và ngân sách;
- + Ban văn hoá - xã hội;
- + Ban pháp chế.

Ở những tỉnh có nhiều dân tộc có thể thành lập Ban dân tộc để giúp Hội đồng nhân dân thực hiện và giám sát việc thực hiện chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước.

Ở cấp huyện thành lập hai Ban:

- + Ban kinh tế - xã hội
- + Ban pháp chế.

Các Ban của Hội đồng nhân dân được thành lập tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Hội đồng nhân dân. Số lượng thành viên của mỗi Ban do Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và bầu chọn trong số đại biểu có năng lực kiến thức chuyên môn, phù hợp với nhiệm vụ của Ban, có điều kiện thực tế tham gia các hoạt động của Ban.

Thành viên của các Ban không thể đồng thời là thành viên Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Trưởng ban và các thành viên của Ban do Hội đồng nhân dân bầu bằng cách bỏ phiếu kín theo danh sách từng ban do Chủ tịch Hội đồng nhân dân giới thiệu. Các đại biểu cũng có quyền giới thiệu và ứng cử vào các chức vụ trên. Phó ban do Ban bầu ra.

Nhiệm vụ, quyền hạn của các Ban gồm:

1. Tham gia chuẩn bị các kỳ họp của Hội đồng nhân dân;
2. Thẩm tra các báo cáo, đề án do Hội đồng nhân dân hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân phân công;
3. Giúp Hội đồng nhân dân giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp;
4. Giúp Hội đồng nhân dân giám sát cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên và các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;

---

<sup>(2)</sup> Trước đây cấp xã cũng có các ban (3 ban là ban kinh tế, xã hội và đời sống, ban pháp chế và ban thư ký). Từ luật năm 1989 chỉ còn có ban thư ký, song đó là một hình thức cơ quan Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã. Với việc tổ chức ra Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã và nay là Thường trực Hội đồng nhân dân xã thì không còn ban này nữa (TG).

Trong khi thi hành nhiệm vụ, các Ban có quyền yêu cầu Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương cung cấp những thông tin, tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động giám sát. Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm đáp ứng các yêu cầu của các Ban.

5. Báo cáo kết quả hoạt động giám sát với Thường trực Hội đồng nhân dân khi cần thiết.

Quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân đã cụ thể hoá những nhiệm vụ, quyền hạn của từng ban.

Hình thức hoạt động của Ban là phiên họp do Trưởng ban triệu tập. Tại phiên họp các thành viên thảo luận trước các dự án trình Hội đồng nhân dân thông qua, hoặc chuẩn bị các đề án trình Hội đồng nhân dân, kiểm điểm việc thực hiện chương trình, bàn công tác của thời gian tới.

Ban còn tổ chức các cuộc kiểm tra, giám sát ở cơ sở, phát hiện những vấn đề để kiến nghị với cơ sở hoặc trình Hội đồng nhân dân quyết định. Các kiến nghị của ban có giá trị bắt buộc các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội và các cơ quan hữu quan xem xét và thực hiện. Kết quả phải báo cáo lại cho ban biết.

Thường trực Hội đồng nhân dân điều hoà, phối hợp hoạt động của các Ban. Các Trưởng ban được dự các kỳ họp hàng tháng của Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp.

## ***2. Hình thức hoạt động của Hội đồng nhân dân.***

### ***a) Kỳ họp Hội đồng nhân dân***

Kỳ họp là hình thức hoạt động chủ yếu của Hội đồng nhân dân. Đó là hội nghị định kỳ gồm các phiên họp của toàn thể (đa số) các đại biểu Hội đồng nhân dân để bàn bạc và quyết định những vấn đề của địa phương được nêu ra trong chương trình nghị sự. Thông qua kỳ họp, ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương được chuyển thành quyết định của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, có ý nghĩa bắt buộc chung. Tại kỳ họp còn quyết định các biện pháp để thi hành quyết định, chỉ thị, pháp luật của Nhà nước ở địa phương, thực hiện quyền giám sát việc thực hiện nghị quyết và hoạt động của các cơ quan trực thuộc Hội đồng nhân dân và các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội khác ở địa phương.

Theo qui định của pháp luật, kỳ họp Hội đồng nhân dân các cấp họp thường lệ mỗi năm hai kỳ (trước đây qui định 3 tháng họp một kỳ. Ở miền núi nơi nào đi lại khó khăn thì Hội đồng nhân dân tỉnh, huyện họp 6 tháng một lần). Ngoài những kỳ họp thường lệ, Hội đồng nhân dân tổ chức các kỳ họp chuyên đề hoặc kỳ họp bất thường theo đề nghị của Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc ít nhất 1/3 tổng số đại biểu yêu cầu.

Kỳ họp Hội đồng nhân dân do Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp triệu tập. Kỳ họp thứ nhất mỗi khoá Hội đồng nhân dân do Chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp khoá trước triệu tập và chủ tọa cho đến khi bầu được Chủ tịch Hội đồng nhân dân khoá mới. Trường hợp khuyết Chủ tịch thì Phó Chủ tịch triệu tập và chủ tọa. Nếu khuyết cả hai

thì Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp (ở cấp tỉnh thì do Ủy ban thường vụ Quốc hội) chỉ định triệu tập viên để triệu tập và chủ tọa.

Kỳ họp Hội đồng nhân dân được tiến hành (được coi là họp lệ) khi có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân tham dự.

Về nguyên tắc, tất cả nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân sẽ được Hội đồng nhân dân quyết định và quyết định tại kỳ họp. Kỳ họp có thể quyết định bất cứ vấn đề gì thuộc thẩm quyền của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, như đã nói ở trên, không phải bất cứ vấn đề gì cũng đem ra kỳ họp giải quyết và không cần thiết phải như vậy. Hội đồng nhân dân có thể phân giao cho các cơ cấu của nó, như Thường trực, Ủy ban nhân dân, các Ban giải quyết trong khuôn khổ của pháp luật.

Ủy ban nhân dân phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân chuẩn bị nội dung các kỳ họp Hội đồng nhân dân, xây dựng đề án trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định. Trước đây khi chưa thành lập Thường trực Hội đồng nhân dân thì tất cả các chức năng thường vụ, thường trực trong hoạt động của Hội đồng nhân dân đều do Ủy ban nhân dân đảm nhiệm. Nay các nhiệm vụ, quyền hạn về thường vụ, thường trực được chuyển giao cho Thường trực Hội đồng nhân dân còn Ủy ban nhân dân chỉ phối hợp với Thường trực cùng giải quyết. Tuy là phối hợp, nhưng trong nhiều trường hợp vai trò của Ủy ban nhân dân là rất quan trọng, nhất là khi chuẩn bị các nội dung có liên quan đến kế hoạch, ngân sách v.v...

Trước ngày họp 30 ngày, Thường trực Hội đồng nhân dân họp với Ủy ban nhân dân, Trưởng phó Ban của Hội đồng nhân dân quyết định chương trình và các vấn đề sẽ bàn và giao cho các cơ quan chuẩn bị. Các báo cáo, đề án và các vấn đề sẽ bàn trong kỳ họp do Thường trực Hội đồng nhân dân cùng với Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân (ở tỉnh, huyện), Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng với Thường trực Hội đồng nhân dân (ở xã, phường, thị trấn) chuẩn bị.

Hội đồng nhân dân họp công khai. Khi cần thiết, Hội đồng nhân dân quyết định họp kín theo đề nghị của chủ tọa cuộc họp hoặc của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Ngày họp, nơi họp và dự kiến chương trình làm việc của kỳ họp phải được thông báo cho nhân dân biết, chậm nhất là 5 ngày, trước ngày khai mạc kỳ họp. Tài liệu cần thiết của kỳ họp Hội đồng nhân dân phải được gửi đến đại biểu Hội đồng nhân dân trước ngày khai mạc kỳ họp. Các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cấp trên được bầu ra ở địa phương, Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương (như Chủ tịch Liên đoàn lao động, Chủ tịch Hội nông dân, Bí thư Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội trưởng Hội liên hiệp phụ nữ, Chủ tịch Hội cựu chiến binh) và đại biểu cử tri được mời tham dự kỳ họp, được phát biểu ý kiến nhưng không biểu quyết. Các cơ quan thông tin báo chí ở địa phương được mời dự các phiên họp công khai.

Kỳ họp Hội đồng nhân dân có thể có nhiều nội dung làm việc khác nhau phụ thuộc vào tính chất của mỗi kỳ họp và yêu cầu công việc hiện tại. Trong kỳ họp đầu tiên của mỗi khoá Hội đồng nhân dân chủ yếu là công tác tổ chức, xây dựng bộ máy. Kỳ họp đầu năm Hội đồng nhân dân tập trung thảo luận và quyết định kế hoạch và dự toán ngân sách, quyết định chương trình hoạt động trong năm, quyết định các vấn đề thiết thực về kinh tế, văn hoá, an ninh, quốc phòng v.v... Trong các kỳ họp cuối năm, Hội đồng nhân dân nghe và thảo luận báo cáo kiểm điểm công tác của Thường trực, Ủy ban nhân dân, Chánh án



Toà án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân, các ngành kinh tế - xã hội v.v... ở địa phương. Có thể có những kỳ họp dành tập trung thảo luận và quyết định về một chuyên đề cụ thể nào đó như về quản lý đất đai, bảo đảm trật tự trị an trên địa bàn. Trong kỳ họp cuối nhiệm kỳ, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân kiểm điểm nhiệm kỳ hoạt động của mình.

Chủ tọa các kỳ họp Hội đồng nhân dân do Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp đảm nhiệm. Kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Hội đồng nhân dân do Chủ tịch Hội đồng nhân dân khoá trước chủ tọa cho đến khi bầu được Chủ tịch Hội đồng nhân dân khoá mới. Nếu khuyết Chủ tịch thì do Phó Chủ tịch chủ tọa và nếu khuyết cả hai thì là triệu tập viên do Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp chỉ định làm chủ tọa như đã nêu ở trên.

Chủ tọa kỳ họp có nhiệm vụ điều khiển các phiên họp theo chương trình đã được Hội đồng nhân dân thông qua, tổ chức thảo luận, lấy biểu quyết về các vấn đề nêu ra, xem xét lại các nghị quyết và biên bản trước khi Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực.

Một nội dung quan trọng của các kỳ họp Hội đồng nhân dân là thực hiện quyền chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân, các thành viên của Ủy ban, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Chánh án Toà án nhân dân và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp.

Chất vấn là hình thức quan trọng qua đó Hội đồng nhân dân giám sát hoạt động của các cơ quan thuộc Hội đồng nhân dân và các cơ quan, tổ chức khác trên phạm vi lãnh thổ. Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền chất vấn về bất cứ vấn đề gì thuộc thẩm quyền xem xét của Hội đồng nhân dân. Chất vấn không phải là câu hỏi thông thường mà là một đòi hỏi làm rõ về một hay nhiều sự việc "có vấn đề", tức là các biểu hiện của sự không chấp hành hoặc thi hành không đúng Nghị quyết của Hội đồng nhân dân và của cấp trên hướng dẫn, có biểu hiện vi phạm pháp luật mà đại biểu thấy có cơ sở vững chắc. Nếu chất vấn của đại biểu nêu ra, được Hội đồng nhân dân tán đồng (được chấp nhận) thì được coi như là một vấn đề của chương trình nghị sự.

Chất vấn có thể bằng miệng hoặc viết tay, có thể của một hay nhiều đại biểu.

Thủ trưởng các cơ quan hoặc cá nhân bị chất vấn phải nghiêm túc trả lời chất vấn ngay tại kỳ họp. Trường hợp cần điều tra, Hội đồng nhân dân quyết định cho trả lời tại kỳ họp sau. Nếu đại biểu chưa thoả mãn với nội dung trả lời có thể đề nghị Hội đồng nhân dân thảo luận. Khi cần thiết, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về việc trả lời và trách nhiệm của cơ quan hoặc người bị chất vấn.

Chất vấn cũng có thể được đại biểu nêu ra trong thời gian giữa hai kỳ họp. Đại biểu gửi chất vấn đến Thường trực Hội đồng nhân dân để chuyển đến cơ quan hoặc người bị chất vấn.

Kết quả của các kỳ họp là Hội đồng nhân dân thông qua các quyết định của mình dưới hình thức các nghị quyết. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân tán thành. Đối với việc bãi miễn đại biểu phải có 2/3 tổng số đại biểu tán thành. Riêng nghị quyết về việc bầu cử, miễn nhiệm và bãi nhiệm Ủy ban nhân dân, nghị quyết giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và một số nghị quyết khác còn phải được sự phê chuẩn của cấp trên (Chủ tịch Ủy ban nhân dân

hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân - đối với cấp tỉnh là Ủy ban thường vụ Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ) mới được thi hành.

Nội dung nghị quyết phải chỉ ra chủ trương, biện pháp, thời gian thực hiện và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị thực hiện nghị quyết đó.

Nghị quyết Hội đồng nhân dân phải được gửi đến các cơ quan hữu quan để thực hiện, đồng thời được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng, chuyển lên chính quyền cấp trên để theo dõi và giám sát.

Ngoài ra, Hội đồng nhân dân còn ra nghị quyết để thông qua (ban hành) các văn bản pháp qui địa phương như các "Nội quy kỳ họp Hội đồng nhân dân", "Quy chế xây dựng làng văn hoá" v.v...

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân có hiệu lực ngay sau khi được thông qua hoặc sau khi được các cơ quan Nhà nước cấp trên phê chuẩn. Có một số nghị quyết ghi rõ thời gian thi hành. Nghị quyết hết hiệu lực khi đã thực hiện xong hoặc bị chính Hội đồng nhân dân sửa đổi, huỷ bỏ hoặc bị cấp trên đình chỉ bãi bỏ.

*b) Hoạt động của các cơ cấu của Hội đồng nhân dân.*

Đó là hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân và của các Ban của Hội đồng nhân dân nói trên. Mỗi một cơ cấu này thực hiện một phần chức năng, nhiệm vụ được quy định chung cho cấp Hội đồng nhân dân đó. Hãy xem ở phần trên.

*c) Hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân.*

Xét về mặt cơ cấu tổ chức thì đại biểu Hội đồng nhân dân không phải là một cơ cấu riêng biệt của Hội đồng nhân dân vì Hội đồng nhân dân là một cơ quan hoạt động tập thể có hình thức hoạt động chủ yếu là kỳ họp mà ở đó tất cả các đại biểu đều tham dự và bàn định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân. Ngoài ra có nhiều đại biểu còn tham gia vào Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các ban của Hội đồng nhân dân. Một số hoạt động của đại biểu (cùng với tổ đại biểu) tại đơn vị bầu cử cũng mang tính phụ trợ, là phương thức liên hệ với cử tri, thu thập ý kiến của họ rồi báo cáo hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Nhưng hoạt động của đại biểu trong chừng mực nhất định cũng có tính độc lập. Đó là một hình thức đảm bảo hiệu quả của hoạt động của Hội đồng nhân dân.

Theo quy định của pháp luật, hoạt động của đại biểu tập trung trên hai mặt:

*Một là*, hoạt động của đại biểu tại kỳ họp và trong các cơ cấu của Hội đồng nhân dân. Đại biểu Hội đồng nhân dân có nhiệm vụ tham gia đầy đủ các kỳ họp, phiên họp của Hội đồng nhân dân, các sinh hoạt của tổ đại biểu, hoàn thành những nhiệm vụ được giao. Trong kỳ họp, đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền đề nghị ghi vào chương trình nghị sự những vấn đề mà đại biểu xét thấy cần thiết để Hội đồng nhân dân xem xét và quyết định; thảo luận, phát biểu ở tổ và tại hội trường; biểu quyết các nghị quyết và kết luận của kỳ họp; chất vấn Chủ tịch và các thành viên của Ủy ban nhân dân, Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp. Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền tham gia dự các phiên họp của Hội đồng nhân dân cấp dưới ở nơi bầu ra mình, có quyền phát biểu nhưng không biểu quyết.

Nếu là thành viên của các cơ cấu của Hội đồng nhân dân thì đại biểu có trách nhiệm tham gia đầy đủ các hoạt động của các cơ quan đó, hoàn thành nhiệm vụ được phân công.

*Hai là*, hoạt động của đại biểu tại đơn vị bầu cử. Đại biểu phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, ít nhất 3 tháng một lần phải tiếp xúc với cử tri, lấy ý kiến của họ về những vấn đề sẽ bàn trong kỳ họp Hội đồng nhân dân và báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và Hội đồng nhân dân, tiếp dân theo lịch đã phân công.

Hoạt động của đại biểu tại đơn vị bầu cử không chỉ mang tính riêng lẻ mà còn có hình thức tập thể. Các đại biểu Hội đồng nhân dân được bầu ra ở một hay nhiều đơn vị bầu cử lập thành tổ đại biểu. Tổ đại biểu là hình thức sinh hoạt tập thể của đại biểu để nghiên cứu tài liệu chuẩn bị đóng góp ý kiến cho kỳ họp. Trong kỳ họp, tổ đại biểu thảo luận và đóng góp ý kiến về các vấn đề thuộc chương trình nghị sự của kỳ họp Hội đồng nhân dân. Tổ đại biểu tập hợp ý kiến đại biểu để phản ánh với đoàn thư ký kỳ họp. Tổ đại biểu phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ở đơn vị mà đại biểu ứng cử để tổ chức tiếp xúc với cử tri, thu thập ý kiến và nguyện vọng của cử tri đóng góp cho kỳ họp.

Ba tháng một lần tổ đại biểu sinh hoạt để kiểm điểm hoạt động của tổ và bàn kế hoạch công tác, tổ chức nghiên cứu pháp luật, chính sách của Nhà nước do Thường trực Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp thông báo.

Đại biểu Hội đồng nhân dân được đảm bảo các điều kiện để hoạt động. Đó là những đảm bảo về vật chất, đảm bảo về việc làm và đảm bảo về thân thể. Trong thời gian làm nhiệm vụ đại biểu (kỳ họp, đi giám sát) đại biểu được thoát ly công tác chuyên môn mà vẫn hưởng lương. Nếu đại biểu không phải là biên chế Nhà nước thì được hưởng thù lao ngày công tham gia hoạt động đại biểu.

Trong thời gian Hội đồng nhân dân họp, nếu không được sự đồng ý của Chủ tọa kỳ họp thì không được bắt giữ đại biểu. Nếu vi phạm pháp quả tang hoặc trong trường hợp khẩn cấp mà đại biểu bị tạm giữ thì cơ quan Nhà nước ra lệnh tạm giam giữ phải báo cáo ngay với Chủ tọa kỳ họp. Giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân, nếu cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ra lệnh tạm giữ đại biểu Hội đồng nhân dân thì phải thông báo cho Chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp biết.

Đại biểu Hội đồng nhân dân có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc vì lý do khác. Việc chấp nhận đại biểu xin thôi làm nhiệm vụ do Hội đồng nhân dân cùng cấp xét và quyết định.

Đại biểu Hội đồng nhân dân không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy mức độ phạm sai lầm mà bị Hội đồng nhân dân hoặc cử tri bãi nhiệm. Thường trực Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định việc đưa ra Hội đồng nhân dân hoặc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp.

## **B. Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân**

### ***1. Cơ cấu tổ chức và cách thức thành lập Ủy ban nhân dân.***

Như đã nói ở trên, Hội đồng nhân dân là hình thức quản lý Nhà nước ở địa phương theo lối mới. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương thì cũng

chính là cơ quan quản lý Nhà nước ở địa phương, đóng vai trò cơ quan chỉ đạo, bao quát tất cả các công việc từ ra quyết định đến thực hiện quyết định và quản lý hành chính Nhà nước. Nhưng do phương thức hoạt động của Hội đồng nhân dân là theo kỳ họp (họp - tan), nên phải lập ra Ủy ban nhân dân - cơ quan đảm nhiệm các chức năng tổ chức hoạt động thường xuyên của Hội đồng nhân dân và tổ chức thực hiện các nghị quyết của cơ quan này. Ủy ban nhân dân, vì vậy, gắn liền với Hội đồng nhân dân, là hình thức làm việc của Hội đồng nhân dân giữa hai kỳ họp. Từ năm 1989 đặc biệt là từ Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, do đã lập ra Thường trực của Hội đồng nhân dân nên chức năng thường vụ thường trực của Ủy ban nhân dân có giảm đi "Ủy ban nhân dân phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân ( và các Ban của Hội đồng nhân dân cùng cấp chuẩn bị nội dung các kỳ họp Hội đồng nhân dân, xây dựng các đề án trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định" (Đ.120 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003). Hiện tại, chức năng chủ yếu của Ủy ban nhân dân là tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân và thực hiện các nhiệm vụ quản lý hành chính Nhà nước ở địa phương sự theo phân cấp.

Ủy ban nhân dân gồm có: Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân là đại biểu Hội đồng nhân dân, các thành viên khác không nhất thiết phải là đại biểu. Trong nhiệm kỳ, nếu khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân thì người được giới thiệu để bầu không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân. Theo quy định hiện hành số thành viên Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ 9 đến 11 người (riêng Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có không quá 13 người); cấp huyện, quận, thị xã từ 7 đến 9 người; cấp xã, phường, thị trấn từ 3 đến 5 người. Trong đó số Phó Chủ tịch ở các cấp tương ứng là 3 đến 4 (hoặc 5), 2 - 3 và 1 - 2 người.

Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra bằng cách bỏ phiếu kín theo danh sách đề cử chức vụ từng người. Chủ tịch Ủy ban nhân dân được bầu ra trong số đại biểu Hội đồng nhân dân theo sự giới thiệu của Chủ tịch Hội đồng nhân dân; Phó Chủ tịch và các thành viên khác được bầu ra theo sự giới thiệu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền giới thiệu và ứng cử vào các chức vụ trên. Kết quả bầu cử này phải được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Đối với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn. Chủ tịch Ủy ban nhân dân, như đã nói ở trên, không giữ chức vụ đó quá hai nhiệm kỳ liên tục.

Trong quá trình soạn thảo Hiến pháp năm 1992 có ý kiến đề nghị thực hiện chế độ bổ nhiệm các chức vụ trong Ủy ban nhân dân. Song Quốc hội đã quyết định giữ nguyên cách thức bầu cử như cũ nhưng quy định cách thức phê chuẩn mới, chặt chẽ hơn. Nếu như trước đây việc phê chuẩn do Ủy ban nhân dân cấp trên thực hiện (Hội đồng Bộ trưởng đối với cấp tỉnh) và chủ yếu xem xét tính hợp pháp của việc bầu thì nay việc phê chuẩn do Chủ tịch Ủy ban nhân dân thực hiện (Thủ tướng đối với cấp tỉnh) và cần phải đi vào thực chất các yêu cầu, tiêu chuẩn đối với các chức danh được bầu. Trường hợp không nhất trí kết quả bầu, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên (Thủ tướng đối với các thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) có thể yêu cầu Hội đồng nhân dân bầu lại.

Để tránh tình trạng trong khi chờ phê chuẩn không rõ ai là người điều hành công việc của Ủy ban nhân dân cũng như để xác định rõ thời điểm bắt đầu thực hiện nhiệm vụ của các chức danh do Hội đồng nhân dân bầu như Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của

Ủy ban nhân dân, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mới ghi rõ: "Những người được bầu giữ các chức vụ nói trên thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình ngay sau khi được bầu" (Đ.50 Luật năm 2003). Trường hợp chức danh nào đó không được cấp trên phê chuẩn thì với quy định này, những hoạt động của họ trong thời gian đó vẫn phù hợp về mặt pháp lý.

## ***2. Hình thức hoạt động của Ủy ban nhân dân.***

Trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân từ trước đến nay luôn quán triệt nguyên tắc tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách kết hợp với chế độ thủ trưởng. Sự vận dụng nguyên tắc này theo từng giai đoạn lịch sử có thể nghiêng về mặt này hoặc mặt kia. Tại Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và năm 2003, bên cạnh việc tiếp tục coi trọng tính tập thể lãnh đạo, đã có sự nhấn mạnh sự phân công và tăng cường hơn chế độ thủ trưởng so với trước đó.

### ***a) Hoạt động tập thể của Ủy ban nhân dân.***

Về vai trò của tập thể Ủy ban nhân dân, Hiến pháp quy định: "Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số" (Đ.124). Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 tại điều 124 quy định 6 vấn đề mà Ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số gồm:

- 1- Chương trình làm việc của Ủy ban nhân dân;
- 2- Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách hàng năm và quỹ dự trữ của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;
- 3- Kế hoạch đầu tư, xây dựng các công trình trọng điểm ở địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;
4. Kế hoạch huy động nhân lực, tài chính để giải quyết các vấn đề cấp bách của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;
5. Các biện pháp thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân về kinh tế - xã hội, thông qua báo cáo của Ủy ban nhân dân trước khi trình Hội đồng nhân dân;
- 6- Đề án thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương;

Ủy ban nhân dân các cấp mỗi tháng họp ít nhất một lần. Các quyết định của Ủy ban nhân dân phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành.

Hình thức văn bản của Ủy ban nhân dân là quyết định và chỉ thị. Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký xác nhận thay mặt Ủy ban nhân dân.

### ***b) Hoạt động của Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân.***

Về vai trò thủ trưởng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Hiến pháp và Luật quy định khá nổi bật với tư cách là người lãnh đạo, điều hành hoạt động của Ủy ban nhân dân. Theo Hiến pháp năm 1992 một số nhiệm vụ, quyền hạn trước đây quy định cho Ủy ban nhân dân như: phê chuẩn kết quả bầu Ủy ban nhân dân; đình chỉ việc thi hành hay bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân và đình chỉ các văn bản sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới v.v... nay được quy định cho Chủ tịch Ủy ban

nhân dân, nhằm đảm bảo lãnh đạo và giám sát kịp thời hoạt động của các chính quyền Nhà nước cấp dưới ở địa phương.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân:

1. Lãnh đạo công tác của Ủy ban nhân dân, các thành viên của Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân;
2. Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Ủy ban nhân dân;
3. Phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; điều động, đình chỉ công tác, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức Nhà nước theo sự phân cấp quản lý;
4. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình và văn bản trái pháp luật của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới;
5. Đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ;
6. Chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, cháy, nổ, dịch bệnh, an ninh, trật tự và báo cáo Ủy ban nhân dân trong phiên họp gần nhất;

Chủ tịch Ủy ban nhân dân được ra *quyết định, chỉ thị* để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Phó Chủ tịch và các ủy viên Ủy ban nhân dân thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn do Chủ tịch phân công và chịu trách nhiệm trước Chủ tịch về công việc được giao. Các Phó Chủ tịch, tùy theo số lượng và tính chất của từng cấp, thường được phân công phụ trách các mảng công tác như kinh tế - tài chính, văn hoá - xã hội. Các ủy viên được phân công phụ trách các mặt công tác như công an, quân sự, tổ chức, thanh tra, kế hoạch, tài chính, văn phòng v.v...

### **3. Cơ chế chịu trách nhiệm của Ủy ban nhân dân**

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 Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính cấp trên, của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên trước Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân do các hoạt động chấp hành, điều hành của mình.

#### **a. Trách nhiệm tập thể của Ủy ban nhân dân.**

Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 quy định: "Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước Chính phủ" (Đ.119). Đây là trách nhiệm tập thể của một cơ quan của cơ quan hành chính địa phương trước Hội đồng nhân dân và chính quyền Nhà nước cấp trên. Hình thức trách nhiệm được áp dụng thông thường là từ chức hoặc giải tán.

Ở nước ta thời kỳ sau Cách mạng tháng Tám đã ghi nhận rất rõ các hình thức trách nhiệm này. Các Sắc lệnh 63 ngày 22-11-1945 và Sắc lệnh 77 ngày 17-12-1945 quy định hình thức trách nhiệm từ chức của Ủy ban hành chính trước Hội đồng nhân dân khi bị bỏ phiếu bất tín nhiệm và bị giải tán bởi Ủy ban hành chính cấp trên khi không tuân lệnh cấp trên.

Việc quy định trách nhiệm tập thể của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên là hoàn toàn cần thiết và đúng đắn. Song với cách quy định như hiện nay là còn rất chung và không thể thực hiện. Cần thiết phải quy định cụ thể hơn, đặc biệt là các hình thức chế tài, cơ sở và trình tự áp dụng.

*b. Trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên Ủy ban nhân dân.*

Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quy định: "Chủ tịch Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình... cùng với tập thể Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm về hoạt động của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan Nhà nước cấp trên. Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Mỗi thành viên của Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cấp mình và trước cơ quan Nhà nước cấp trên" (Đ.125). Trách nhiệm ở đây thuộc phạm trù trách nhiệm chính trị thể hiện dưới các hình thức chế tài miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức.

Hình thức trách nhiệm của Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân là bị Hội đồng nhân dân bãi nhiệm, miễn nhiệm (không bao hàm ý cho thôi nhiệm vụ bình thường mà hiện nay vẫn dùng thuật ngữ này) và bị Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp (đối với cấp tỉnh là Thủ tướng) miễn nhiệm, cách chức, đình chỉ công tác. Các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, theo quy định của pháp luật hiện hành, chỉ chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân dưới hình thức bãi nhiệm, miễn nhiệm, không chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên (và Thủ tướng) chỉ phê chuẩn việc bãi nhiệm, miễn nhiệm đó. Riêng hình thức chịu trách nhiệm của mỗi thành viên của Ủy ban nhân dân (kể cả Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên) trước Ủy ban nhân dân cùng cấp cũng như của những thành viên khác của Ủy ban nhân dân (ngoài Chủ tịch và Phó Chủ tịch đã nói trên) trước cơ quan Nhà nước cấp trên (được hiểu là Ủy ban nhân dân hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp) như thế nào thì hiện tại cũng chưa được quy định rõ.

## **V. CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG VIỆC XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA**

Việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì nhân dân không những chỉ đòi hỏi sự thay đổi của cơ cấu tổ chức hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương, mà còn cả sự thay đổi tổ chức hoạt động của các cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương.

Nhà nước pháp quyền là nhà nước mà các chủ thể của nó phải có quyền hạn và trách nhiệm rõ ràng, và trên cơ sở đó các chủ thể phải chủ động và phải chịu trách nhiệm về mọi hành vi của mình. Trước hết của sự đổi mới này là sự phân định rõ ràng quyền hạn, trách nhiệm của từng cấp chính quyền địa phương. Nhà nước pháp quyền không chỉ dừng lại việc phân định giữa 3 quyền: Lập pháp, hành pháp và tư pháp, mà còn phải được phân định giữa trung ương và địa phương, giữa địa phương và địa phương. Về nguyên tắc, trong nhà nước pháp quyền mọi chủ thể đều có quyền tự nhiên của mình, trong đó có cả các địa phương tạo nên tính tự trị của địa phương. Trong phạm vi quyền hạn tự nhiên của mình các địa phương phải chủ động tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, mà không cần thiết phải chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên. Sự phối kết hợp giữa các cấp chính quyền cần tuân theo cơ chế hợp đồng.

So với bộ máy của chính quyền trung ương, thì việc tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương của Việt Nam hiện nay vẫn là thể hiện cơ chế bao cấp rõ nhất và nhiều nhất. Vì sự bao cấp và tập trung chỉ có thể xảy ra từ trung ương xuống địa phương, chứ không bao giờ có chiều ngược lại.

*Sự giản đơn và tập trung bao cấp có thể được thể hiện bằng một loạt những biểu hiện sau đây:*

- *Thứ nhất*, đất nước Việt Nam được chia thành bốn cấp chính quyền nhà nước (kể cả trung ương), theo kiểu các hình chóp nhỏ nằm trong các hình chóp lớn. Việc tổ chức nhà nước địa phương theo kiểu này là rất chắc chắn. Ưu điểm lớn nhất của nó là không để lọt vấn đề phải quản lý, nhưng khuyết điểm lớn nhất của chúng là sự trùng lặp. Các vấn đề quản lý xã hội ở địa phương đều được pháp luật quy định cho tất cả 3 cấp của chính quyền địa phương. Cùng một vấn đề cả 4 cấp chính quyền, kể cả chính quyền trung ương đều phải đứng ra giải quyết, chưa kể đến cấp thôn hiện nay đang được tái hình thành, và có khả năng giải quyết nhiều công việc như thời xưa. Sự trùng lặp không những chỉ có tác dụng lãng phí thời gian tiền bạc của ngân sách nhà nước, cũng như sự đóng góp của nhân dân, mà chính còn là sự chòng chẹo, và những nhiễu phiền phức cho nhân dân.

- *Thứ hai*, việc tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa các vùng lãnh thổ khác nhau, giữa nông thôn và thành thị, giữa vùng đồng bằng và miền núi, giữa vùng có dân tộc kinh với các vùng có nhiều dân tộc thiểu số, tức là không có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo. Mặc dù đã có Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc phân biệt thẩm quyền cho chính quyền địa phương các cấp, nhưng như trên đã nêu, và nội dung của pháp lệnh này đã được nâng cấp lên thành những quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, nhưng những nội dung của Luật này vẫn chỉ dừng ở mức độ chung cho mọi cấp.

Cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền cấp dưới là bản sao của chính quyền cấp trên. Cấp trên có cơ cấu tổ chức nào và các hình thức hoạt động nào, thì ở cấp dưới cũng có những cơ cấu và hình thức đó. Mô hình này được tổ chức theo của Xô viết, mà đặc trưng của nó là các cấp chính quyền địa phương đều được tổ chức giống nhau. Ở cấp nào cũng có Hội đồng nhân dân (Xô viết) do dân trực tiếp bầu ra và đều được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, hoạt động một cách hình thức.



Cách tổ chức này không phân biệt các quận, hạt có nhiệm vụ quản lý nhà nước về một lĩnh vực nhất định nào đấy xuất phát từ nhu cầu quản lý chung của nhà nước, với các cộng đồng lãnh thổ dân cư được hình thành một cách tự nhiên bền vững, cần phải có những quyết định phản ánh nhu cầu từ cộng đồng dân cư, khác với các vùng lãnh thổ khác, mà pháp luật và các quyết định quản lý nhà nước cấp trên không có điều kiện thể hiện. Quan hệ trung ương và địa phương không rõ ràng, thiếu thủ tục làm việc, nặng về cơ chế cấp phát, xin cho.

Đầu mỗi tổ chức các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân các cấp cũng còn nhiều nặng nề. Việc kiến thiết tổ chức các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân còn rập khuôn và tương ứng với các bộ, ngành trung ương. Tức ở trung ương có bộ, ngành nào thì ở địa phương cũng có các cơ quan chuyên môn đó tương ứng. Số lượng, tên gọi của các cơ quan chuyên môn của mỗi địa phương cũng rập khuôn giống nhau mặc dù đặc điểm tính chất, yêu cầu quản lý ở mỗi địa phương có sự khác nhau.

- Thứ ba, việc tổ chức và hoạt động các cấp chính quyền không tạo điều kiện cho việc chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền cấp dưới, nặng về việc cấp dưới xin ý kiến chỉ đạo, hoặc phê duyệt của cấp trên, theo cơ chế "*xin - cho*". Các cấp chính quyền trong hoạt động không dựa vào pháp luật, không coi pháp luật là cơ sở hoạt động của mình, mà chỉ dựa vào ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương mang nặng nhiều quy định còn thể hiện ở sự bảo trợ của chính quyền cấp trên, hạn chế sự chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp trên, hạn chế vai trò của pháp luật, nhiều quyết định của chính quyền đã được thông qua, nhưng không có hiệu lực thi hành ngay, mà còn phải chờ sự phê chuẩn của cấp trên.

- Thứ tư, việc tổ chức chính quyền địa phương trước đây quá lệ thuộc một cách chủ quan của tư duy cũ muốn tiến nhanh, tiến mạnh, một cách vội vàng lên chủ nghĩa xã hội, bằng cách nhập một loạt các đơn vị hành chính lại, để cho chúng có đủ dân số và đất đai với quy mô lớn, mà không phù hợp với trình độ quản lý của chúng ta. Với cách thức suy nghĩ như vậy đã làm cho nhiều đơn vị hành chính trở lên bị thua thiệt, kém phát triển.

Do cả một thời kỳ quá dài phải duy trì cơ chế bao cấp tập trung, nên nhìn chung hiện nay, bên cạnh các địa phương không chủ động giải quyết các công việc có liên quan đến địa phương là việc chính quyền trung ương luôn luôn can thiệp vào những hoạt động của chính quyền địa phương. Thậm chí nhiều quy phạm trong hệ thống pháp luật hiện hành vẫn còn thể hiện rất đậm nét cơ chế này. Vì vậy, một trong những vấn đề nóng bỏng hiện nay là cần phải phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương. Chủ trương chung của phân cấp giữa trung ương và địa phương là: Những việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt thì phân giao cho đầy đủ quyền hạn và đảm bảo những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Tiếp theo sự phân định, phân quyền giữa trung ương và địa phương, địa phương với địa phương là sự phân quyền giữa các cơ quan Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Trên cơ sở này mà các cơ quan chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trước các hành vi hoạt động của mình. Sự phân định và sự chịu trách nhiệm này gần tương tự sự phân định, sự chịu trách nhiệm giữa các cơ quan lập pháp pháp và hành pháp ở trung ương.

Hãy xem nhận định của một nhà chính trị học Alfred De Grazia để minh chứng cho nhận định trên:

*“Những hội đồng địa phương hoạt động theo những thủ tục lập pháp tương tự như những thủ tục của nền lập pháp quốc gia. Đành rằng chính sách lưỡng viện rất hiếm trong những chính quyền địa phương, song hội đồng đô thị hay thị xã duy nhất góp lại những đề nghị, họp thành uỷ ban để cứu xét những đề nghị đã rồi thảo luận và bỏ thăm về những đề nghị ấy theo thể thức tương tự như thể thức trong nền lập pháp quốc gia. Vị Chủ tịch Hội đồng, một khi được nhân dân bầu ra, cũng xử sự trong nhiều phương diện như một vị Tổng thống hay Thủ tướng, và họp lực cùng các viên chức hành chính cao cấp khác để hoàn thành những nhiệm vụ như ấn định kế hoạch, tổ chức, tuyển mộ nhân viên điều khiển, ấn định ngân sách, v.v..., núi tùm lại các chức vụ tương tự về nhiều phương diện chính như những chức vụ do những viên chức khác thuộc cấp bậc lớn hơn thực hiện...”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Xem, Alfred De Grazia: *The Elements of Political Science*. Copyright 1959 by Metron Princeton, New Jersey. p.650.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

Alex N. Dragnich. Những đại chính thể ở Châu Âu. Trung tâm nghiên cứu Khảo dịch xã, 1964.

Alfred de Grazia, The Elements of Political Science ( Chính trị học cơ bản) Copyright 1959 New Jersey.

G. Barabasev. Các cơ quan tự quản của các nhà nước hiện đại (Mỹ, Anh). M. 1971 tr. 102 (Bản tiếng Nga).

Bùi Đức Mẫn. Lịch sử các nước trên thế giới Lược sử nước Anh. NXB, Thành phố Hồ Chí Minh, 2002.

Bùi Xuân Đức: Phân tích Nhà nước pháp quyền tư sản và vận dụng nó trong thực tế tổ chức bộ máy lập pháp hành pháp, tư pháp của một số nước tư bản phát triển và một số nước Đông Nam Á hiện nay/ Xây dựng Nhà nước pháp quyền, chủ biên Nguyễn Văn Thảo.

Bùi Xuân Đức: Hương ước mới và cũ một góc nhìn so sánh. Nghiên cứu Lập pháp số 8 năm 2003.

Các nền cai trị và hành chính của Anh quốc. Luân Đôn Nha Thông tin Trung ương.

S. Chiavo-Campo và P.S. A. Sundaram: Phục vụ và duy trì cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2003.

Cải cách Chính phủ / Cơ cấu chính trị cuối thế kỷ XX. Tinh Tinh Chủ biên. NXB Công an Nhân dân, Hà Nội 2002.

Cơ quan Thông tin Hoa Kỳ: Dân chủ là gì ? Tháng 11 năm 2001.

H. Davidson and J. Oleszek. Congress and its members/ Quốc hội và các thành viên NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.

Davies K: Local government, Law. London. 1983 p. XXXV

- Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ (Khoá VII). NXB Chính trị quốc gia, Tháng 1 năm 1994.
- Đào Duy Anh: Văn hoá sử cương. NXB Đồng Tháp, 1997.
- Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Chủ biên N. Matuzov và A. Malko . Moscow 2001.
- Giáo trình Luật Hiến pháp tư bản : Đại học Quốc gia Hà nội 1997
- Khái quát về lịch sử nước Mỹ (An outline of American history). NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 2000.
- V.I.Lê Nin: Toàn tập. Tập 33, NXB Tiến bộ, M, 1976.
- Luận về Hiến pháp Hoa Kỳ (The federalist papers). Việt Nam Khảo dịch xã.
- Luật Nhà nước các nước ngoài. NXB Moscow, 1976.
- Luật Hiến pháp tư bản . NXB Luật học Moscow, 1980.
- An Outline of American Government by Richard C. Schroeder, United States Information Agency.
- Hamiton, Jay and Madison: The federalis papers/ On the Consitution, Copyright, 1954 by The Liberal art Press , Inc.
- Hiến pháp Mỹ được soạn thảo như thế nào, Nguyễn Cảnh Bình dịch và giới thiệu. Nhà xuất bản Thế giới. Hà Nội, 2003.
- Hoàng Văn Hào: Những mặt đối lập với quan niệm Nhà nước pháp quyền/ Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt nam. Nguyễn Văn Thảo chủ biên của Viện Nghiên cứu Khoa học Bộ tư pháp, Hà nội 1995.
- Hoàng Văn Hào: Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nghiên cứu lý luận, Số 4 năm 2002.
- Hoàng Văn Hào: Về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Lý luận Chính trị, số 10 năm 2002.
- Hồ Chí Minh: Toàn tập, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội tập 4.
- Học viện chính trị Quốc gia. Tập bài giảng Chính trị học. N XB chính trị quốc gia 2000.
- Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Cộng đồng làng xã Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001.
- Học viện Hành chính quốc gia: Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam. Nguyễn Ngọc Hiến Chủ biên. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001
- Lưu Đoàn Huynh: Về bộ máy nhà nước / Học viện hành chính quốc gia, đề tài KX. 0508. Kỷ yếu Hội thảo về Phương thức tổ chức hoạt động của bộ máy Nhà nước. t2. Nxb. Khoa học kỹ thuật. Hà Nội năm 1993.
- C. Mác- Ph. Angghen: Tuyển tập , T. 4 NXB Sự thật, Hà Nội 1984.

- J. Madison: The Federalist , No 48 , ed. Edward Mead Earle (New York: Modern Library, n.d. ).
- Montesquieu: Tinh thần của pháp luật. XNB Sài Gòn 1967
- Nhà nước pháp quyền . NXB Pháp lý 1992.
- Nhà nước pháp quyền – chế độ pháp trị của Cộng hòa liên bang Đức/ Nhà nước pháp quyền. Chủ biên Josef Thesing NXB, Chính trị Quốc gia. Hà Nội , 2002
- Ngân hàng thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi/ Báo cáo tình hình phát triển thế giới năm 1997. NXB Chính trị Quốc gia năm 1998.
- Ngân hàng thế giới: Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường/ Báo cáo phát triển thế giới năm 2002. NXB Chính trị Quốc gia 2002.
- Ngân hàng thế giới. Phát triển bền vững trong một thế giới năng động/ Báo cáo phát triển thế giới năm 2003. NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội 2003
- Ngân hàng thế giới: Cải thiện các dịch vụ để phục vụ người nghèo/ Báo cáo phát triển thế giới năm 2004. NXB Chính trị Quốc gia, 2004
- Nguyễn Cảnh Bình: Cuộc đời và sự nghiệp Alexander Hamilton. NXB Trẻ Hà Nội, 2002.
- Nguyễn Chí Dũng: Những bài viết đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp năm 2003 – 2004.
- Nguyễn Đăng Dung: Hiến pháp đối chiếu. Nhà xuất bản thành phố Hồ Chí Minh, 1996.
- Nguyễn Đăng Dung: Giáo trình luật hiến pháp của các nước tư sản. Nhà xuất bản Đại học Quốc gia, Hà Nội, 1996.
- Nguyễn Đăng Dung: Sự phân biệt hay thống nhất giữa chấp hành, hành pháp và hành chính nhà nước cao nhất trong Chính phủ CHXHCN Việt Nam. Nghiên cứu lập pháp năm 2001, số 10.
- Nguyễn Đăng Dung: Hiến pháp và Bộ máy Nhà nước. NXB giao Thông Vận tải. Hà Nội 2002.
- Nguyễn Đăng Dung: Tổ chức chính quyền địa phương. Thông tin khoa học pháp lý- Bộ tư pháp , 2001
- Nguyễn Đăng Dung: Chuyên đề Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý Bộ Tư pháp số 10 năm 2001.
- Nguyễn Đăng Dung: Tính nhân bản của hiến pháp và bản tính của các cơ quan nhà nước. NXB Tư pháp Hà Nội, 2004.
- Nguyễn Đăng Dung: Hình thức của các nhà nước đương đại. NXB Thế giới, 2004.
- Nguyễn Đăng Dung ( chủ biên ). Thể chế tư pháp trong nhà nước pháp quyền. NXB Tư pháp, năm 2004.
- Nguyễn Đăng Dung và Bùi Ngọc Sơn. Thể chế chính trị. NXB Lý luận chính trị Hà Nội, 2004.

- Nguyễn Huy Du: Kể chuyện công điền một làng quê xa. Nghiên cứu Lập pháp, tháng 9 năm 2003.
- Nguyễn Văn Mạnh: Quá trình nhận thức và phát triển tư tưởng về nhà nước pháp quyền trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam thời kỳ đổi mới. Nghiên cứu lịch sử số 4 năm 2003
- Nguyễn Như Phát: Dịch vụ công - mấy vấn đề lý thuyết. Tham luận tại Hội thảo Khoa học Bộ nội vụ , ngày 9 tháng 1 năm 2004.
- Nguyễn Sĩ Dũng: Những bài viết đăng trên báo Pháp luật, và Tuổi trẻ thành phố Hồ Chí Minh năm 2004.
- Joseph Story: Những bình luận về Hiến pháp, tái bản lần thứ 5 (Boston: Little, Brown , 1905), 1.
- Stephen Wayne: Quyền lập pháp của Tổng thống. New York. Harper và Row, 1978.
- Willam A. Degregorio: 42 đời Tổng thống. Hội Khoa học Lịch sử Việt Nam 1995.
- Robert E. Ward and Roy C. Macridis. Modern Political Systems Europe. Prentic, Hall , Inc Englewood Cliffs, New Jersey Library of Congress Catalog No 63 . 11095.
- Roy C. Macridis and Robert E. Ward. Morden Political System Europe. Prentice Hall, Inc Englewood Cliffs, New Jersey. Library of Congress catalog No 63, 11095.
- Phạm Quỳnh: Cộng hoà Pháp, Sài Gòn 1939.
- Vũ Văn Mẫu: Dân luật lược giảng, Quyền thứ nhất. Sài Gòn 1968.
- Viện Nhà nước và pháp luật. Tìm hiểu về nhà nước pháp quyền. NXB Pháp lý, 1992.
- The Pederalist papes, No 51;
- Jay M. Shafritz: Từ điển chính quyền và chính trị Hoa Kỳ. NXB Chính trị quốc gia Hà Nội, 2002.
- Phạm Duy Nghĩa: Cơ sở pháp luật kinh tế Việt Nam vì một nền kinh tế phát triển bền vững và toàn cầu hoá. Nxb chính trị quốc gia Hà Nội 2003.
- Phạm Duy Nghĩa: Chuyên khảo luật kinh tế. NXB Đại học quốc gia Hà Nội, 2004.
- Văn kiện Hội nghị trung ương Đảng lần thứ 8 Khóa VII
- Roger H. Davidson và Walter J. Oleszek: Quốc hội và các thành viên. NXB Chính trị quốc gia Hà Nội 2002.
- Vũ Đình Hoè: Hiến pháp năm 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 1998
- Vũ Đình Hoè: Hồi ký Thanh Nghị, NXB Hà Nội, 1997.
- Nhật Thanh. Làng xóm. Sử địa, số 17-18 Nhà sách Khai trí.
- Phan Đại Doãn: Làng xã Việt Nam, một số vấn đề kinh tế, văn hoá, xã hội. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội . 2001.

