

# MỘT SỐ Ý KIẾN ĐỐI VỚI DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP 1992

**TS. Nguyễn Hợp Toàn, Ths. Nguyễn Hữu Mạnh**

*Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: toannh.neu@gmail.com; manhhnh.gv@gmail.com*

*Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 (Dự thảo) có nhiều thay đổi so với Hiến pháp hiện hành. Bản Dự thảo này đang được đưa ra lấy ý kiến nhân dân.*

*Bài viết này đề cập vai trò của Hiến pháp, sự cần thiết phải sửa đổi Hiến pháp 1992; định hướng sửa đổi Hiến pháp 1992 trong các văn kiện của Đảng và phân tích cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn trên cơ sở có tham khảo ý kiến của Hội nghị cán bộ, viên chức Trường Đại học Kinh tế quốc dân ngày 28/2/2013 góp ý cho Dự thảo đối với một số nội dung như: Lời nói đầu; Về chế độ chính trị; Về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; Về kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường; Về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; Về hiệu lực của Hiến pháp.*

**Từ khóa:** Công dân, Chính phủ, Dự thảo, Hiến pháp, Nhà nước, Quốc hội.

## **1. Vai trò của Hiến pháp, sự cần thiết sửa đổi Hiến pháp 1992**

### **1.1. Vai trò của Hiến pháp**

Hiến pháp được hình thành cùng với cuộc cách mạng tư sản, là sản phẩm của cách mạng tư sản nhằm chống lại quyền lực vô hạn của vua, chúa phong kiến, ghi nhận những quyền cơ bản của con người trong xã hội. Văn bản có tính chất Hiến pháp đầu tiên ra đời trong cách mạng tư sản ở nước Anh (1640-1654) là đạo luật năm 1653 về “*Hình thức cai quản Nhà nước Anh, Xcốtlen, Ailen và những địa phận thuộc chúng*”. Tuy nhiên, phải sau khi có Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787, phong trào lập hiến lan rộng, nhiều nước tìm cách xây dựng cho mình một bản Hiến pháp. Hiện nay, trên thế giới có khoảng 190 nước có Hiến pháp và sự hiện diện của Hiến pháp được xem là dấu hiệu pháp lý không thể thiếu của một Nhà nước dân chủ hiện đại.

Theo quan niệm hiện đại, Hiến pháp là một đạo luật cơ bản, luật gốc của mỗi quốc gia, có nội dung xác định chế độ xã hội, xác định các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, xác định những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Hiến pháp mang đầy đủ bản chất của pháp luật nói chung, đó là bản chất giai cấp và bản chất xã hội. Bản chất giai cấp được thể hiện: Hiến pháp là sự thể hiện ý chí của giai cấp thống trị, là công cụ để bảo vệ địa vị và quyền lợi của giai cấp thống trị. Bản chất xã hội của Hiến pháp được thể hiện: Hiến pháp là tổng hợp của các quy tắc xử sự cơ bản nhất, quan trọng nhất góp phần bảo vệ những lợi ích chung của cả quốc gia, dân tộc và toàn xã hội, là công cụ để duy trì và thiết lập trật tự, ổn định của xã hội. Tính giai cấp và tính xã hội của Hiến pháp được thể hiện khác nhau đối với từng quốc gia, từng giai đoạn lịch sử.

Các quy định của Hiến pháp trở thành những nguyên tắc tối cao trong hệ thống pháp luật quốc gia. Xuất phát từ những nguyên tắc cơ bản trong Hiến pháp, nhiều văn bản luật và dưới luật được ban hành để triển khai, thực hiện những nguyên tắc ấy. Bất cứ một văn bản pháp luật nào trái với các nguyên tắc trong Hiến pháp đều bị coi là vi hiến và bị hủy bỏ, bãi bỏ theo những thủ tục nhất định.

Hiến pháp còn mang tính nhân bản ở việc ghi nhận quyền của con người. Thông qua Hiến pháp,

mọi người trong xã hội thoát khỏi thân phận “thần dân”, được trở thành “công dân”, được Nhà nước ghi nhận và bảo đảm được hưởng những quyền nhất định. Theo nguyên tắc, đó là những quyền tối thiểu mà công dân được hưởng, các văn bản khác được trao thêm quyền cho người dân, nhưng không được hạn chế bớt những quyền của người dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Các văn bản khác cũng không được hạn chế, cản trở việc hưởng thụ các quyền của người dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Phạm vi và việc giới hạn những quyền con người, quyền công dân phải được xác định rõ trong Hiến pháp.

Hiến pháp còn là cơ sở để hạn chế quyền lực của các cơ quan nhà nước, tránh sự lạm quyền của các cơ quan này. Hiến pháp ghi nhận những quyền hạn tối đa mà các cơ quan nhà nước được hưởng và những nghĩa vụ tối thiểu mà các cơ quan nhà nước phải thực hiện. Các văn bản khác được trao thêm nghĩa vụ cho các cơ quan nhà nước, nhưng không được trao thêm các quyền ngoài những quyền mà Hiến pháp quy định.

### **1.2. Sự cần thiết sửa đổi Hiến pháp 1992**

Hiến pháp 1946, là bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Hiến pháp này ra đời trong bối cảnh trên thế giới kiểu nhà nước XHCN đã xuất hiện. Kiểu nhà nước tư sản đang bộc lộ những dấu hiệu không tốt do những mâu thuẫn gay gắt phát sinh giữa các nước tư sản giành phần thắng trong thế chiến II với nước tư sản thua trận, giữa nước tư sản cũ với nước tư sản mới đang lên, giữa giai cấp tư sản với giai cấp công nhân. Trước bối cảnh đó, việc lựa chọn xây dựng kiểu nhà nước XHCN là mong muốn của những người làm cách mạng ngay từ khi chưa thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Tuy nhiên, nguyện vọng này chưa thực hiện được bởi điều kiện và tình hình trong nước lúc bấy giờ. Nhà nước non trẻ mới được thành lập, lực lượng cách mạng chưa mạnh, nhưng đã phải đối phó với nhiều thế lực thù trong giặc ngoài. Để giành được sự ủng hộ và công nhận của cộng đồng quốc tế với nhà nước mới thành lập, chúng ta cần nhanh chóng ban hành một bản Hiến pháp và tổ chức được một bộ máy nhà nước. Chính vì vậy, Hiến pháp 1946 chưa áp dụng mô hình của kiểu nhà nước XHCN Xô Viết, nhiều nội dung mang tính thỏa hiệp, nhượng bộ. Hiến pháp 1946 là sự kết hợp tài tình tinh hoa của các nước tư sản tân

tiến đương thời. Hiến pháp 1946 tuy được Nghị viện nhân dân thông qua vào ngày 9/11/1946, nhưng Nghị viện quyết định chưa công bố chính thức vì đất nước rơi vào tình trạng chiến tranh, không có điều kiện thực hiện các nội dung của Hiến pháp.

Hiến pháp 1959 là bản Hiến pháp thứ hai của Nhà nước ta. Hiến pháp được xây dựng trong bối cảnh trên thế giới các nước XHCN đã phát triển thành hệ thống và trở thành một kiểu nhà nước mới, có nhiều ưu điểm hơn so với kiểu nhà nước tư sản đương thời. Chiến thắng Điện Biên Phủ đã giúp chúng ta giành lại chủ quyền ở Miền Bắc, trong khi Miền Nam tiếp tục cuộc kháng chiến chống Mỹ. Miền Bắc sau khi được tiếp quản, việc xây dựng đất nước hoàn toàn do Việt Nam tự quyết. Vì vậy, chúng ta đã lựa chọn xây dựng nhà nước XHCN theo mô hình của Xô Viết, mô hình tiêu biểu của hệ thống XHCN lúc bấy giờ. Tuy Hiến pháp 1959 áp dụng theo mô hình của Xô Viết, nhưng chưa áp dụng triệt để đập khuôn máy móc như Hiến pháp 1980 sau này.

Hiến pháp 1980 là bản Hiến pháp thứ ba của Nhà nước ta. Hiến pháp 1980 được xây dựng trong bối cảnh trên thế giới hệ thống các nước XHCN đang phát triển rực rỡ. Chiến thắng mùa xuân năm 1975 ở nước ta là chiến thắng chung của hệ thống các nước XHCN trước hệ thống các nước tư bản. Chiến thắng làm xuất hiện tư tưởng chủ quan, ngộ nhận về khả năng của những người cách mạng Việt Nam. Cho rằng đánh thắng được Mỹ thì việc gì cũng có thể làm được, việc xây dựng CHXN cũng nhanh chóng đạt được, nếu làm đúng cách. Việt Nam đã phải tiến hành hai cuộc chiến tranh bảo vệ Tổ quốc chống bọn phản động Cam-pu-chia ở biên giới Tây Nam và chống bọn bá quyền Trung Quốc ở biên giới phía Bắc, bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của mình. Trong hoàn cảnh đó, Hiến pháp 1980 đã đề ra quan điểm thực hiện cuộc cách mạng triệt để, áp dụng rập khuôn, máy móc theo mô hình CNXH ở Xô Viết.

Hiến pháp 1992, được sửa đổi, bổ sung năm 2011 là bản Hiến pháp thứ tư của Nhà nước ta, được ban hành trong bối cảnh trên thế giới Nhà nước XHCH ở Xô viết và Đông Âu sụp đổ và nhiều nước quay lại áp dụng mô hình kiểu nhà nước tư sản. Sau thời gian dài áp dụng mô hình kinh tế bao cấp rập khuôn như Xô Viết, tình hình kinh tế xã hội trong nước hết sức khó khăn. Những lý do trên dẫn đến việc phải thay đổi đường lối phát triển của mô hình CHXN ở

Xô Viết. Thời điểm này, Trung Quốc đã thực hiện cuộc cải cách (1978-1987) thành công, kinh tế - xã hội Trung Quốc đạt được những thành tựu rõ rệt. Chính vì vậy, Đại hội toàn quốc lần thứ VI của Đảng đã mạnh dạn khởi xướng tinh thần đổi mới. Tinh thần đổi mới này được thể hiện rõ nét trong các nội dung của Hiến pháp 1992. Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001, tuy nhiên những sửa đổi này không lớn, nhiều nội dung cơ bản của Hiến pháp 1992 vẫn được giữ nguyên.

Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp của thời kỳ đầu đổi mới đã thể chế hoá đường lối đổi mới của Đảng, tạo cơ sở hiến định cho công cuộc đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Qua 20 năm thi hành Hiến pháp 1992, đất nước ta, nhân dân ta đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử. Đất nước ta đã thực hiện thành công bước đầu công cuộc đổi mới, ra khỏi tình trạng kém phát triển; đời sống nhân dân được cải thiện rõ rệt. Hệ thống chính trị và khối đại đoàn kết toàn dân tộc được củng cố, tăng cường. Độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ và chế độ xã hội chủ nghĩa được giữ vững; vị thế và uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế được nâng cao. Sức mạnh tổng hợp của đất nước đã tăng lên rất nhiều, tạo tiền đề để nước ta tiếp tục phát triển mạnh mẽ hơn nữa theo con đường xã hội chủ nghĩa, đẩy mạnh công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và hội nhập quốc tế.

Đến nay, bối cảnh tình hình trong nước và quốc tế có những biến đổi to lớn, sâu sắc và phức tạp, một số quy định của Hiến pháp năm 1992 đã bị thực tiễn vượt qua, không còn phù hợp.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội được bổ sung, phát triển năm 2011 và các văn kiện khác của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã xác định mục tiêu, định hướng phát triển toàn diện, bền vững đất nước trong giai đoạn cách mạng mới nhằm xây dựng nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 là yêu cầu khách quan, cần thiết để thể chế hoá các văn kiện của Đảng nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; xây

dựng và bảo vệ đất nước; tích cực và chủ động hội nhập quốc tế<sup>1</sup>.

## **2. Định hướng sửa đổi Hiến pháp trong các văn kiện của Đảng**

### ***2.1. Mối liên hệ giữa Hiến pháp với văn kiện của Đảng***

Trong điều kiện của hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay, Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo đối với Nhà nước và toàn thể xã hội. Các văn kiện của Đảng đề ra đường lối, chủ trương, chính sách lớn để Nhà nước căn cứ vào đó thể chế hoá thành các quy định trong Hiến pháp và pháp luật. Như vậy, các nội dung của Hiến pháp phải phù hợp với nội dung các văn kiện của Đảng và thể chế hoá được các nội dung trong văn kiện của Đảng.

Các nội dung sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 về chế độ xã hội, về quyền công dân, về tổ chức bộ máy nhà nước cũng phải tuân theo nguyên tắc trên, thể chế hoá được đầy đủ các nội dung mới trong các văn kiện khóa XI của Đảng cộng sản Việt Nam. Như vậy, đối với các vấn đề thuộc nội dung của Hiến pháp đã được các văn kiện khẳng định thì việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 lần này là sẽ đi vào cụ thể hoá những nội dung đó. Tuy nhiên, đối với những vấn đề chưa được khẳng định trong các văn kiện, lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 này, trên cơ sở tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992, có thể kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992 và của các bản Hiến pháp trước đây còn phù hợp; sửa đổi, bổ sung những vấn đề thực sự cần thiết, những vấn đề đã rõ, được thực tiễn chứng minh là đúng, có đủ cơ sở, nhận được sự thống nhất cao và phù hợp với tình hình mới.

### ***2.2. Những quan điểm định hướng sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 trong các văn kiện của Đảng***

*Về chế độ chính trị*, trong cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội - Văn kiện đại hội toàn quốc khóa XI, cũng như Nghị quyết hội nghị lần Thứ hai, lần Thứ năm Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XI đều tiếp tục khẳng định Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là một nhà nước độc lập và toàn vẹn lãnh thổ, do nhân dân lập ra, là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; tất cả quyền lực thuộc về nhân dân; nhân dân thực hiện quyền làm chủ đất nước thông qua hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Trong hệ thống chính trị của nhà nước ta, tiếp tục khẳng định vị trí

của Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân và của dân tộc Việt Nam, theo chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, là Đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và toàn thể xã hội. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân có vai trò rất quan trọng trong sự nghiệp đại đoàn kết toàn dân tộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, chăm lo lợi ích của các đoàn viên, hội viên; thực hiện dân chủ và xây dựng xã hội lành mạnh; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước; giáo dục lý tưởng và đạo đức cách mạng, quyền và nghĩa vụ công dân, tăng cường mối liên hệ giữa nhân dân với Đảng, Nhà nước. Đảng tôn trọng tính tự chủ, ủng hộ mọi hoạt động tự nguyện, tích cực, sáng tạo và chân thành lắng nghe ý kiến đóng góp của Mặt trận và các đoàn thể. Đảng, Nhà nước có cơ chế, chính sách, tạo điều kiện để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội.

*Về chế độ kinh tế*, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội - Văn kiện đại hội toàn quốc khóa XI đã nhận định “Theo quy luật tiến hoá của lịch sử, loài người nhất định sẽ tiến tới chủ nghĩa xã hội”. Vì vậy, Cương lĩnh cũng khẳng định việc tiếp tục phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, khẳng định mục tiêu của phát triển kinh tế là dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Kinh tế tập thể không ngừng được củng cố và phát triển. Kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Kinh tế tư nhân là một trong những động lực của nền kinh tế. Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển. Các hình thức sở hữu hỗn hợp và đan kết với nhau hình thành các tổ chức kinh tế đa dạng ngày càng phát triển. Các yếu tố thị trường được tạo lập đồng bộ, các loại thị trường

từng bước được xây dựng, phát triển, vừa tuân theo quy luật của kinh tế thị trường, vừa bảo đảm tính định hướng xã hội chủ nghĩa. Phân định rõ quyền của người sở hữu, quyền của người sử dụng tư liệu sản xuất và quyền quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực kinh tế, bảo đảm mọi tư liệu sản xuất đều có người làm chủ, mọi đơn vị kinh tế đều tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả kinh doanh của mình. Nhà nước quản lý nền kinh tế, định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất.

*Về quyền và nghĩa vụ của công dân*, Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa; xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người. Quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và pháp luật quy định. Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ công dân.

*Về tổ chức bộ máy nhà nước*, các văn kiện khẳng định việc tiếp tục xây dựng Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, do Đảng Cộng sản lãnh đạo, tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân; quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 này, tăng cường thêm sự kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tiếp tục kế thừa mô hình tổng thể của bộ máy nhà nước trong Hiến pháp 1992, thực hiện chủ trương cải cách tư pháp, và đổi mới chính quyền địa phương. Đổi mới hệ thống tổ chức toà án theo thẩm quyền xét xử không phụ thuộc vào đơn vị hành chính, gồm: toà án sơ thẩm khu vực được tổ chức ở một hoặc một số đơn vị hành chính cấp huyện; toà án phúc thẩm có nhiệm vụ chủ yếu là xét xử phúc thẩm và xét xử sơ thẩm một số vụ án; toà thượng thẩm được tổ chức theo khu vực có nhiệm vụ xét xử phúc thẩm. Toà 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. Việc thành lập toà chuyên trách phải căn cứ vào thực tế xét xử của từng cấp toà án, từng khu vực. Viện kiểm sát được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức toà án, bảo đảm tốt hơn các điều kiện để viện kiểm sát nhân dân thực hiện hiệu

quả chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Sắp xếp, kiện toàn tổ chức và hoạt động của cơ quan điều tra theo hướng thu gọn đầu mối; xác định rõ hoạt động điều tra theo tổ tụng và hoạt động trình sát trong đấu tranh phòng, chống tội phạm. Tiếp tục đổi mới và kiện toàn các tổ chức hỗ trợ tư pháp<sup>2</sup>. Tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo.

### **3. Những kiến nghị nhằm hoàn thiện Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992**

#### **3.1. Về Lời nói đầu**

Một số ý kiến cho rằng Lời nói đầu dài quá, cần lược bớt những đoạn viết về quá trình phát triển của lịch sử, của Hiến pháp để có thể nhấn mạnh những nội dung có tính chất tuyên ngôn cho quá trình phát triển sắp tới của đất nước. Trong đó, cần bỏ sung nội dung hội nhập quốc tế.

#### **3.2. Về chế độ chính trị**

##### **3.2.1. Về Đảng cộng sản Việt Nam**

Tất cả ý kiến đều khẳng định trong điều kiện của nước ta, Đảng cộng sản Việt Nam lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Điều 4 (tất cả điều, khoản nói trong bài viết này là của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992) là rất cần thiết để tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện vai trò lãnh đạo của Đảng, chống lại quan điểm đa đảng. Tuy nhiên, Khoản 1 Điều 4 còn có trùng lặp từ ngữ. Để khẳng định Đảng là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội, Khoản 1 cần ghi rõ: “Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong và đại biểu trung thành lợi ích của dân tộc Việt Nam, lấy chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”.

Với vai trò rất quan trọng như vậy nhưng trong toàn bộ nội dung của Bản Dự thảo, Đảng Cộng sản Việt Nam - với tư cách là một chủ thể được pháp luật điều chỉnh- chỉ được quy định duy nhất tại Điều 4. Nói Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp nhưng ngoài Điều 4, chủ thể này không xuất hiện thêm một lần nào nữa trong sự điều chỉnh của Hiến pháp. Hay nói cách khác, Bản dự thảo Hiến pháp

1992 sửa đổi lần này vẫn chưa tạo đủ khuôn khổ tư cách pháp lý cho Đảng. Đảng tham gia vào những quan hệ pháp luật nào, quyền và nghĩa vụ của Đảng thế nào đều chưa được quy định cụ thể.

Nói Đảng lãnh đạo Nhà nước, nhưng nội dung lãnh đạo là gì, phương pháp lãnh đạo là gì cũng chưa được Hiến pháp 1992 và pháp luật quy định cụ thể. Vì không có quy định pháp luật rõ ràng, dẫn đến mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước trở nên phức tạp, khó hiểu. Đảng đề ra đường lối, chủ trương để nhà nước căn cứ vào đó để chế thành pháp luật và thực hiện. Nhưng nếu Nhà nước không chế thành pháp luật và không thực hiện thì sao? Nhà nước có phải gánh chịu hậu quả pháp lý gì hay không? Đảng lựa chọn, bồi dưỡng cán bộ để giới thiệu nhân sự vào các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước. Nếu không còn tín nhiệm, không hoàn thành nhiệm vụ thì Đảng có thể thay thế hay không? Đảng chỉ đạo mà không tuân thủ thì gánh chịu hậu quả pháp lý gì?... tất cả những vấn đề đặt ra đó đều chưa được quy định cụ thể trong Bản dự thảo Hiến pháp sửa đổi. Đồng thời, khi chưa có quy định pháp luật rõ ràng điều chỉnh mối quan hệ pháp lý giữa Đảng và Nhà nước, chưa xác định được giới hạn hoạt động của Đảng, thì rất có thể xảy ra việc can thiệp quá sâu của Đảng vào quá trình thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước, dẫn đến hiện tượng Đảng làm thay Nhà nước. Cũng vì sự không rõ ràng trong mối quan hệ pháp lý giữa Đảng với Nhà nước, nên nhiều ý kiến cực đoan còn đề nghị bỏ Điều 4 của Bản dự thảo Hiến pháp 1992, cho rằng không cần sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Sự tồn tại mối quan hệ giữa Đảng cộng sản với Nhà nước là một thực tế lịch sử khách quan, mối quan hệ này cần phải được quy định rõ ràng. Trong Hiến pháp của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, ngoài quy định về Nhà nước cũng có một phần riêng quy định cụ thể về quân ủy trung ương<sup>3</sup>.

Từ những phân tích nêu trên, Hiến pháp sửa đổi cần dành một mục, thậm chí một chương chứ không phải chỉ một điều để quy định về Đảng. Trong đó, quy định cụ thể hơn nữa về vị trí, vai trò của Đảng; quy định rõ nội dung lãnh đạo, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội; quy định rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của các bên trong mối quan hệ pháp lý giữa Đảng với Nhà nước nói chung và từng cơ quan trong bộ máy nhà nước nói riêng; quy định trách nhiệm của Đảng đối với toàn dân, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với Đảng.

Trong các chế định về các cơ quan nhà nước Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, đi kèm với quy định về quyền hạn, cần có quy định rõ ràng về nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan nhà nước đó đối với Đảng, đối với nhân dân.

### 3.2.2. Về chủ quyền nhân dân

Nội dung của Hiến pháp 1946 đề cao và thể hiện chủ quyền nhân dân rất rõ. Nhân dân trực tiếp thực hiện quyền lực thông qua việc quyết định những vấn đề trọng đại nhất của đất nước như: bầu cử để lựa chọn nhân sự vào các cơ quan quyền lực; phúc quyết Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia; bãi miễn đại biểu do nhân dân bầu. Ngoài việc thực hiện quyền lực trực tiếp đối với những vấn đề quan trọng nhất của đất nước, những việc khác nhân dân trao quyền cho các cơ quan đại diện thực hiện. Trong các bản Hiến pháp 1959 và 1980, quyền làm chủ của nhân dân qua hình thức trực tiếp không còn được coi trọng, các cơ quan nhà nước có thể quyết định việc lập hiến và các công việc quan trọng nhất của đất nước. Ở trong giai đoạn này, người dân quen với việc mọi thứ đều do nhà nước lên kế hoạch, sắp xếp nên việc thực hiện quyền lực nhân dân bằng hình thức gián tiếp là hình thức chủ yếu để thực hiện chủ quyền nhân dân. Đến Hiến pháp 1992, đất nước đã bước sang một giai đoạn phát triển mới, Nhà nước không còn xếp đặt, giải quyết mọi việc cụ thể cho người dân, mà người dân phải tự quyết định cuộc sống của mình. Khi ấy, người dân cần biết mình phải làm gì và giới hạn quyền lực của mình - hình thức dân chủ trực tiếp lại được quan tâm hơn trong nội dung của Hiến pháp 1992. Theo Hiến pháp 1992, nhân dân thực hiện quyền lực thông qua hình thức trực tiếp và hình thức gián tiếp thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Những hình thức nhân dân thực hiện quyền lực trực tiếp đó là: Nhân dân thông qua bầu cử quyết định nhân sự của các cơ quan đại biểu, giám sát hoạt động của các đại biểu và cơ quan nhà nước; Nhân dân có quyền thể hiện ý kiến khi nhà nước trưng cầu dân ý; Nhân dân có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện. Tuy nhiên, với quy trình bầu cử hiện nay, quyền lựa chọn nhân sự của nhân dân vào các cơ quan đại biểu bị ảnh hưởng bởi sự can thiệp sâu của Ủy ban thường vụ Quốc hội vào bầu cử. Nhân dân có quyền thể hiện ý kiến của mình chỉ khi nào nhà nước thực hiện trưng cầu dân ý. Chưa có Luật trưng cầu dân ý nên Nhà nước cũng không thể thực hiện

việc trưng cầu dân ý và nhân dân không thực hiện được quyền làm chủ trực tiếp này của mình. Dân có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện nhưng nhà nước lại có quyền thụ lý hoặc không thụ lý giải quyết. Việc quyết định Hiến pháp và những vấn đề quan trọng nhất của đất nước vẫn do Quốc hội đảm nhiệm. Với cơ chế biểu quyết tập thể hiện nay của Quốc hội, mặc dù những vấn đề quan trọng cần tỷ lệ nhất trí tối thiểu là 2/3 vẫn khó bảo đảm tránh khỏi những sai sót.

Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn về chủ quyền nhân dân. Theo đó, 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 (Điều 2). Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của nhà nước (Điều 6). Tuy nhiên, việc quy định quyền lực nhà nước ở đây không hợp lý, có sự nhầm lẫn giữa quyền lực nhân dân với quyền lực nhà nước. Không thể nói nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước mà phải là nhân dân thực hiện quyền lực của mình. Hình thức dân chủ trực tiếp rất quan trọng cũng chưa được quy định cụ thể trong bản dự thảo. Vấn đề giai cấp trong bối cảnh xã hội hiện nay là vấn đề phức tạp và khó có thể phân định rạch ròi. Một người có thể đồng thời được xếp vào nhiều tầng lớp, giai cấp khác nhau. Việc phân biệt các giai cấp như tại Điều 2 thể hiện sự không bình đẳng giữa mọi công dân và gây phức tạp cho việc hiểu về từ “nhân dân”. Điều này mâu thuẫn với quyền bình đẳng của công dân được thể hiện trong các phần sau của Hiến pháp. Nhân mạnh điều này là sự phủ nhận sự đóng góp của đội ngũ doanh nhân, những người đang hàng ngày nỗ lực giải quyết công ăn việc làm cho bao nhiêu lao động, đóng góp bao nhiêu tiền cho ngân sách nhà nước, tham gia tích cực các hoạt động xã hội; phủ nhận những danh hiệu mà Nhà nước trân trọng vinh danh đối với các doanh nhân.

Vì những lý do đã nêu, Điều 2 cần thay quy định: “Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” thành quy định “Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”, bỏ quy định “nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”. Điều 6 cần quy định rõ hơn là: “Nhân dân thực hiện quyền lực trực tiếp đối với những vấn đề quan trọng, trọng đại liên quan đến vận mệnh của đất nước, lợi ích của cả dân tộc và thực hiện quyền lực

gián tiếp thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan nhà nước khác”. Những vấn đề quan trọng do nhân dân trực tiếp quyết định cũng cần được quy định cụ thể trong Hiến pháp, như: Việc lập hiến phải do toàn dân phúc quyết, Quốc hội chỉ có quyền lập pháp như quy định trong Hiến pháp 1946; Việc lựa chọn thủ đô, chế độ chính trị, việc quy hoạch đất đai toàn quốc phải do dân phúc quyết; Việc quyết định các dự án đầu tư lớn chiếm một tỷ lệ % ngân sách từ bao nhiêu trở lên phải được nhân dân phúc quyết... Quốc hội dù là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân cũng không được thực hiện việc quyết định những vấn đề này. Những việc quan trọng không cần nhân dân trực tiếp quyết định, nhân dân sẽ thực hiện quyền lực thông qua các cơ quan dân cử.

### **3.3. Về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân**

Hiến pháp là văn bản pháp lý long trọng tuyên bố và ghi nhận các quyền cơ bản của công dân, là văn bản quan trọng để bảo vệ công dân trước nguy cơ bị xâm phạm quyền công dân từ phía các cơ quan nhà nước, các cá nhân, tổ chức khác trong xã hội.

Việc chuyển vị trí chương Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân lên phía trên thành chương II, đồng thời bổ sung quyền con người trong nội dung chương này thể hiện quan điểm rất đúng đắn là con người là mục tiêu tập trung của mọi hoạt động của Nhà nước, kể cả trong việc lập hiến. Tuy nhiên, trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992, rất nhiều quyền cơ bản của công dân được quy định theo công thức: “công dân có quyền... theo các quy định của pháp luật”. Như vậy, quyền công dân bị ảnh hưởng và quy định bởi cả các văn bản khác ngoài Hiến pháp, bị ảnh hưởng bởi cả các quy định do chính các cơ quan nhà nước đang xâm hại đến quyền lợi hợp pháp của công dân đó. Trong thực tế có những quyền được quy định từ Hiến pháp 1959, kế thừa trong Hiến pháp 1980, 1992 và cho tới tận bây giờ vẫn chưa có các văn bản pháp luật quy định cụ thể. Muốn áp dụng các quyền này phải đợi Quốc hội ban hành luật, sau đó Chính phủ ban hành Nghị định, các Bộ ban hành Thông tư hướng dẫn. Vì thế, nhiều quyền công dân mới chỉ dừng lại ở quy định như một tuyên ngôn chung trong Hiến pháp, chưa được áp dụng trong đời sống thực tế. Trong Dự thảo cũng có những quyền được quy định ngắn gọn, mà không cần phải gắn thêm

cụm từ “theo quy định của pháp luật”, như Điều 21 (Mọi người có quyền sống), Điều 34 (Mọi người có quyền tự do kinh doanh), Điều 35 (Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội), Điều 42 (công dân có quyền và nghĩa vụ học tập), Điều 43 (Mọi người có quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ; sáng tạo văn học, nghệ thuật)...

Vì vậy, trong Dự thảo, khi ghi nhận các quyền công dân cần phải áp dụng một văn phong thống nhất, tuyên bố các quyền con người, quyền công dân một cách dứt khoát, có nội hàm rõ ràng, cụ thể để các quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp được áp dụng ngay một cách trực tiếp, không phụ thuộc vào các văn bản pháp luật khác.

Điều 20 Dự thảo quy định: “1. Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân; 2. Quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và pháp luật quy định; 3. Công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội”. Trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của công dân được quy định và bảo đảm bằng các quy định của “pháp luật” cụ thể nhưng phải được quy định chỉ trong loại văn bản nào, do cơ quan nhà nước nào ban hành (nên chỉ là Luật của Quốc hội) chứ không nên quy định quá chung chung do “pháp luật”, nghĩa là bằng tất cả văn bản của mọi cơ quan nhà nước, kể cả văn bản của cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp trung ương và địa phương. Nếu không thực hiện nghĩa vụ sẽ bị quy kết là vi phạm pháp luật và bị xử lý. Giới hạn của các quyền công dân (nếu có) cần được xác định trong chính Hiến pháp chứ không phải bằng các văn bản pháp luật dưới Hiến pháp, kể cả Luật của Quốc hội. Vì thế, Hiến pháp cần chú trọng quy định chặt chẽ, cụ thể các quyền công dân để bảo đảm các quyền này không bị Nhà nước xâm hại. Do vậy, Điều 20 nên sửa lại như sau: “1. Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân; 2. Các quyền cơ bản của công dân trong Hiến pháp được áp dụng trực tiếp và được quy định cụ thể trong Luật. Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm các quyền công dân này không bị hạn chế bởi các văn bản pháp luật khác”.

Hiện nay, Việt Nam đã tham gia hầu hết các công ước quốc tế về quyền con người, như Tuyên ngôn thế giới về quyền con người (1948), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị 1966, Công ước quốc tế về những quyền kinh tế, xã hội và văn hóa... Trong số 500 bản Hiến pháp đã có trên thế giới từ trước đến nay, có khoảng 40 quyền con người được

quy định cụ thể trong Hiến pháp như các quyền về dân sự, chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quyền của phụ nữ, trẻ em, các đối tượng xã hội... Vì thế trong Hiến pháp Việt Nam phải có các quy định về quyền con người phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế và điều kiện cụ thể của nước ta. Một số quyền của con người cần được bổ sung phù hợp với tình hình thực tiễn, như quyền bình đẳng giới. Hiện nay, xã hội tồn tại không chỉ có hai giới là nam, nữ. Thực tiễn đã xuất hiện nhiều giới mà pháp luật cần phải thừa nhận, như giới đồng tính nam, đồng tính nữ, người vô tính, người hữu tính, người chuyển giới. Vì vậy, Hiến pháp phải cập nhật vấn đề về giới, các quy định không chỉ nói đến giới tính nam, nữ mà nên dùng khái niệm là “công dân” để chỉ chung cho các giới.

Các quyền công dân, quyền con người được quy định từ Điều 16 đến Điều 50 trong Dự thảo dùng khái niệm “công dân” và “mọi người” khá lộn xộn. Đề nghị dùng thống nhất khái niệm “công dân”. Nếu muốn quy định một số quyền con người dành cho những người không phải là công dân Việt Nam, thì phần quy định về quyền con người và quyền công dân phải tách riêng thành hai mục khác nhau, không được quy định lẫn lộn. Các quyền cơ bản của con người, của công dân được liệt kê cũng lộn xộn. Việc liệt kê các quyền cơ bản này nên theo một trật tự logic nhất định về quyền chính trị, dân sự, kinh tế, xã hội.

### **3.4. Về kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường**

Định hướng XHCN là tất yếu, là đương nhiên của xã hội Việt Nam hiện nay. Định hướng XHCN đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, bao gồm chính trị, văn hóa, giáo dục... chứ không chỉ đối với nền kinh tế. Vì vậy, không cần thiết có cụm từ “định hướng xã hội chủ nghĩa” trong Khoản 1 Điều 54. Định hướng xã hội chủ nghĩa thể hiện trong chính sách, pháp luật và hoạt động tổ chức thực hiện của Nhà nước khi quản lý nền kinh tế. Cần xác định rõ hơn trách nhiệm của Nhà nước trong việc tổ chức và quản lý nền kinh tế. Vì vậy, Điều 54 nên sửa lại như sau: “Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường, với nhiều hình thức sở hữu và thành phần kinh tế. Nhà nước có trách nhiệm quản lý nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường, các thành phần kinh tế bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật”.

Trong Dự thảo, vấn đề chế độ sở hữu và hình thức sở hữu chưa được quy định rõ ràng. Trong các điều luật cụ thể xuất hiện một số khái niệm: “sở hữu toàn dân” (Điều 57), “quyền sở hữu tư nhân” (Điều 33). Trong các bản Hiến pháp trước đây cũng thấy tình trạng này. Trong lần sửa đổi này, chúng tôi đề nghị, Hiến pháp cần ghi rõ có 2 chế độ sở hữu, đó là công hữu và tư hữu. Các hình thức sở hữu cụ thể dựa trên 2 chế độ sở hữu này sẽ được điều chỉnh bằng các văn bản luật.

Trải qua một thời gian dài áp dụng phương pháp quản lý nền kinh tế bằng kế hoạch tập trung, nền kinh tế phát triển trì trệ, đời sống nhân dân khó khăn. Vì thế, khi bước đầu chuyển sang nền kinh tế thị trường, nhiều người có ấn tượng không tốt và không đề cao vai trò của phương pháp kế hoạch trong quản lý nền kinh tế. Hậu quả khi chuyển sang cơ chế thị trường, phân cấp mạnh cho các tỉnh, không coi trọng việc kế hoạch hóa trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế dẫn đến tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các tỉnh và mất cân đối tổng thể của toàn bộ nền kinh tế. Chúng ta có thể thấy hậu quả là tỉnh nào cũng xây nhà máy đường, khu công nghiệp, làm thủy điện, xây sân golf...

Vì vậy, trong Hiến pháp sửa đổi phải bổ sung thêm quy định về phương pháp quản lý nền kinh tế: “Nhà nước quản lý nền kinh tế bằng pháp luật. Sử dụng kế hoạch, chính sách để bảo đảm nền kinh tế phát triển ổn định, toàn diện”.

### **3.5. Về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam**

Điều 2 Dự thảo đã bổ sung thêm cơ chế “kiểm soát quyền lực” như định hướng sửa đổi trong các văn kiện của Đảng. Tuy nhiên, cơ chế kiểm soát quyền lực chưa được thể hiện đầy đủ. Cơ chế kiểm soát quyền lực của các cơ quan nhà nước được thực hiện bằng sự giám sát của nhân dân và bằng việc thành lập các cơ quan chuyên trách về giám sát hoặc bằng cơ chế để các cơ quan nhà nước tự kiểm soát lẫn nhau. Để nhân dân giám sát được tốt hoạt động của nhà nước, cần minh bạch hóa các hoạt động của nhà nước, đặc biệt là việc chi tiêu ngân sách nhà nước. Cần thành lập cơ quan chuyên trách về giám sát độc lập, nằm ngoài hệ thống cơ quan hành pháp để giám sát hoạt động của các cơ quan hành pháp. Hệ thống cơ quan chuyên trách giám sát này được thiết lập ở từng cấp hành chính, đặc biệt cần hình thành cơ chế lập cơ quan giám sát trung ương đặt cơ



sở, chi nhánh tại các địa phương. Quy định lại thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước theo hướng để các cơ quan thuộc các nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp các cấp có cơ chế tự kiểm soát lẫn nhau.

Hoàn thiện pháp luật bầu cử nhằm nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội theo hướng thành lập Hội đồng bầu cử độc lập, hạn chế sự can thiệp của các cơ quan nhà nước vào quá trình bầu cử. Việc Dự thảo đề xuất thành lập cơ quan nhà nước mới Hội đồng bầu cử là không cần thiết. Việc bầu cử, thông thường 5 năm mới thực hiện một lần, nếu thành lập một hệ thống các cơ quan phụ trách việc này, phải lấy tiền ngân sách nhà nước nuôi cả 5 năm thì không hiệu quả. Đồng thời, khi trở thành một cơ quan chuyên nghiệp về bầu cử sẽ phát sinh nhiều tiêu cực khi những người muốn trúng cử sẽ tiếp cận với cơ quan này. Hội đồng bầu cử là tổ chức mang tính lâm thời, các thành viên được thay đổi thường xuyên theo từng đợt bầu cử. Việc thành lập Hội đồng bầu cử có thể vẫn áp dụng theo quy định hiện nay, chỉ cần quy định sau khi Hội đồng bầu cử được thành lập, có quyền độc lập về tổ chức bầu cử, các cơ quan nhà nước khác không được can thiệp vào công việc bầu cử, các cơ quan nhà nước chỉ được thực hiện những nhiệm vụ theo yêu cầu của Hội đồng bầu cử. Với sự độc lập của Hội đồng bầu cử, sự công khai, minh bạch và giám sát chặt chẽ trong mọi công đoạn của quá trình bầu cử, hiệu quả của công tác bầu cử sẽ được nâng cao, cử tri sẽ chọn được các đại biểu xứng đáng, có chất lượng.

Cần xác định lại vị trí pháp lý của Quốc hội. Điều 74 của Dự thảo tiếp tục khẳng định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất không phù hợp với nguyên tắc quyền lực cao nhất thuộc về nhân dân, không phù hợp với chủ trương phân công rõ ràng trách nhiệm thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vì vậy, Điều 74 của Dự thảo chỉ quy định: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan thực hiện quyền lập pháp”. Trong các quy định về thẩm quyền của Quốc hội, xuất phát từ việc nhận thức lại chủ quyền nhân dân, nhân dân sẽ thực hiện quyền lập hiến và quyết định những công việc quan trọng liên quan đến vận mệnh quốc gia. Vì vậy, cần bỏ quyền lập hiến của Quốc hội đang được quy định tại Điều 74 và Khoản 1 Điều 75 Dự thảo. Quốc hội

chỉ tham gia một số công đoạn, như: Có quyền đề xuất việc lập hiến, biểu quyết để quyết định xem xét việc đề xuất lập hiến, quyết định lập Ban soạn thảo hiến pháp, thông qua Hiến pháp trước khi đưa ra toàn dân phúc quyết. Việc quyết định những công việc trọng đại của đất nước cần phải quy định rõ những quyết định nào bắt buộc phải có phúc quyết của toàn dân mới có hiệu lực (chẳng hạn như, thông qua Hiến pháp, tuyên chiến, quy hoạch sử dụng đất của toàn quốc, quyết định lựa chọn chế độ chính trị, nơi đặt thủ đô, dự án lớn chiếm tỷ lệ nào đó của ngân sách...). Thực hiện cơ chế kiểm soát giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong Hiến pháp cần quy định cụ thể quyền kiểm soát của Quốc hội đối với nhánh hành pháp và tư pháp, đồng thời cũng quy định sự kiểm soát của nhánh hành pháp, tư pháp đối với Quốc hội. Ngoài việc xét báo cáo, thực hiện chất vấn cần quy định thêm việc điều trần, bỏ phiếu tín nhiệm, từ chức của cá nhân, tự giải thể của cơ quan, bãi miễn chức vụ, giải tán cơ quan, bãi bỏ văn bản đối với các chức danh và cơ quan do Quốc hội bầu, thành lập.

Chủ tịch nước với vị trí như hiện nay, mang nhiều tính đại diện, ít thực quyền. Để thực hiện tốt vai trò người đứng đầu nhà nước, đại diện về đối nội, đối ngoại thì cần phải trao thêm quyền lực Chủ tịch nước trong việc kiểm soát cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Thực hiện trở lại quyền của Chủ tịch nước như trong Hiến pháp 1946: Đề nghị xem xét lại các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội; Quyền đình chỉ các văn bản của Chính phủ. Cần quy định Chủ tịch nước kiêm chức danh Tổng bí thư (như Trung Quốc, Lào), quy định Bộ quốc phòng, Bộ công an thuộc quyền quản lý trực tiếp của Chủ tịch nước để chức danh Chủ tịch nước có thực quyền về đối nội, đối ngoại, cũng như thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân Việt Nam.

Đối với chế định Chính phủ, bỏ quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội (được quy định tại Điều 99 của Dự thảo). Việc giữ quy định này là không cần thiết, vì không có quy định này Chính phủ vẫn là cơ quan chấp hành của Quốc hội, trong khi quy định như vậy sẽ không làm tách biệt được các nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp. Cần quy định tập trung vị trí pháp lý của Chính phủ là cơ quan hành pháp. Quy định rõ trách nhiệm cá nhân gắn với chức danh Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Quy định cụ thể cách thức để Quốc hội hoặc chính nhân dân nơi đã bầu ra

các đại biểu đó bãi miễn các chức danh này. Tiếp tục hình thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; giảm phù hợp số đầu mối các bộ, cơ quan ngang bộ; khắc phục tình trạng bỏ trống hoặc trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành; không giữ các cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước; chỉ duy trì một số cơ quan cần thiết thuộc Chính phủ là đơn vị sự nghiệp.

Việc tổ chức chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (hoặc đổi tên thành Ủy ban hành chính) nên được thiết lập thành nhiều mô hình phù hợp với khu vực đô thị, khu vực nông thôn, miền núi, hải đảo. Không nên áp dụng một mô hình chính quyền cứng nhắc trên phạm vi toàn bộ lãnh thổ. Hệ thống các cơ quan hành chính phải được tổ chức thông suốt từ trung ương tới địa phương, phân định rõ những loại việc bắt buộc phải biểu quyết của tập thể, những loại việc thuộc thẩm quyền quyết định cá nhân của Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Người đứng đầu cơ quan hành chính có trách nhiệm đề xuất, giới thiệu nhân sự cấp phó và các thành viên của cơ quan hành chính để cấp uỷ có thẩm quyền xem xét, quyết định, sau đó giới thiệu cho cơ quan dân cử để bầu hoặc bổ nhiệm và chịu trách nhiệm về việc đề xuất, giới thiệu của mình. Mạnh dạn thực hiện việc nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã.

Hệ thống Tòa án nhân dân (Điều 107) cần được quy định cụ thể về tổ chức hệ thống tòa án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính, bao 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. Hiến pháp cũng cần bổ sung các quy định về phối hợp và kiểm soát của cơ quan tư pháp đối với cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp.

Viện kiểm sát nhân dân hiện nay là người tham gia vào quá trình tố tụng, nhưng đồng thời lại có quyền kiểm sát đối với việc xét xử. Vì thế, nếu Tòa án nhân dân không ra phán quyết như đề xuất của Viện kiểm sát nhân dân, thường bị Viện kiểm sát nhân dân kháng nghị làm cho quá trình giải quyết

các vụ án phức tạp và kéo dài. Do vậy, nên bỏ quyền kiểm sát đối với hoạt động tư pháp tại Khoản 1 Điều 112 Dự thảo, việc này để Tòa án cấp trên có cơ chế giám sát đối với việc xét xử của Tòa án cấp dưới. Tên gọi của Viện kiểm sát nhân dân cũng có thể đổi thành Viện công tố, vì chức năng chính của Viện kiểm sát nhân dân là thực hiện quyền công tố.

Việc thành lập cơ quan bảo hiến với nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp, bảo vệ các quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp, chống lại các hành vi lạm quyền, vi hiến của các cơ quan nhà nước là cần thiết. Tuy vậy không nên để cơ quan bảo hiến này nằm trong Quốc hội như Dự thảo, bởi vì hoạt động bảo hiến cần có những tuyên bố mang tính phán quyết một hành vi hợp hiến hay vi hiến. Cơ quan bảo hiến này phải là cơ quan hoạt động mang tính độc lập với cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và chỉ căn cứ vào Hiến pháp để phán quyết. Nhiều trường hợp, cơ quan bảo hiến có thể tuyên bố một hành vi nào đó của Quốc hội là vi hiến. Cơ quan bảo hiến có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp là các quy định của nhân dân đặt ra. Vì vậy, phương án tốt nhất để bảo vệ các quy định của nhân dân là cơ quan đó phải do chính nhân dân bầu ra. Phương án thứ hai có thể áp dụng là cơ quan bảo hiến do Quốc hội thành lập. Nhưng để không phụ thuộc vào Quốc hội và có khả năng đưa ra phán quyết vi hiến đối với cả Quốc hội, thì nhiệm kỳ của cơ quan bảo hiến phải khác với nhiệm kỳ của Quốc hội. Thành viên của cơ quan bảo hiến không được kiêm nhiệm bất cứ một chức danh nào trong bộ máy nhà nước. Cơ quan bảo hiến phải độc lập, không nằm trong cơ cấu tổ chức của bất kỳ cơ quan nào, hoạt động mang tính chất tài phán chứ không phải chỉ có tính chất tư vấn như trong Dự thảo. Quyết định của cơ quan bảo hiến là tối cao, không bị xem xét lại và có giá trị bắt buộc thi hành đối với tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Những vấn đề như: Nội dung nào cần bảo hiến; thế nào là vi phạm các nội dung bảo hiến cần phải xử lý; Các cá nhân, tổ chức khi bị xâm phạm các quyền được bảo hiến có quyền làm gì; chủ thể có hành vi vi hiến thì xử lý như thế nào; thẩm quyền của cơ quan bảo hiến; trình tự, thủ tục bảo hiến phải được quy định rõ trong Hiến pháp.

### **3.6. Về hiệu lực của Hiến pháp**

Hiện nay, trong xu thế toàn cầu hóa, rất nhiều mối quan hệ được điều chỉnh bằng các quy định của

pháp luật quốc tế. Nhiều quy định pháp luật quốc tế được dẫn chiếu áp dụng trực tiếp hoặc được nội luật hóa vào các văn bản pháp luật trong nước. Tuy nhiên, trong Dự thảo chưa có quy định nào về việc áp dụng pháp luật quốc tế. Nếu các quy định của Hiến pháp và các quy định của pháp luật quốc tế khác nhau, thì áp dụng theo quy định nào, có ưu tiên áp dụng quy định của Điều ước quốc tế hay không. Đa số các đạo luật do Quốc hội ban hành đều theo quan điểm coi pháp luật quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết hoặc gia nhập được ưu tiên áp dụng trước. Vì vậy, kiến nghị trong phần quy định tại Điều 123 của Bản dự thảo Hiến pháp sửa đổi, cần bổ sung thêm điều khoản quy định về nguyên tắc áp dụng các quy định của pháp luật quốc tế.

Trong mối quan hệ pháp lý với các văn bản quy phạm pháp luật trong nước, tại Điều 123 của Bản dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi đã xác định rõ ràng hiệu lực của Hiến pháp là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất, tất cả các văn bản quy phạm pháp luật khác đều phải có nội dung phù hợp và không được trái với Hiến pháp. Tuy nhiên, cần bổ sung quy định

“Mọi văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật bị tuyên bố là vi hiến sẽ không có hiệu lực pháp luật”.

Tại Khoản 4 Điều 124 của Dự thảo quy định: “Dự thảo Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số Đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quy định”. Như vậy, Quốc hội có thể tự quyết định sửa đổi Hiến pháp và không cần nhân dân phúc quyết. Điều này trái với nguyên tắc chủ quyền nhân dân và giành lại quyền lập hiến của nhân dân. Kiến nghị sửa đổi khoản 4 Điều 124 như sau: “Dự thảo Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số Đại biểu Quốc hội có mặt biểu quyết tán thành. Bản dự thảo sau khi được Quốc hội thông qua phải được đưa ra toàn dân phúc quyết”.

Trên đây là một số ý kiến nhỏ với mong muốn Bản Hiến pháp của Nhà nước ta trong thời kỳ tới được ban hành đúng với vai trò là một đạo luật cơ bản- đạo luật gốc, tạo nền tảng cơ sở pháp lý cho việc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam. □

#### **Chú thích:**

1. Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XI; Tờ trình của Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992.
2. Xem Nghị quyết số 49-NQ/TW của Ban chấp hành trung ương Đảng, ngày 2/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020;
3. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng.
4. Xem Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới (2009). Nxb Thống kê - Hà Nội. Tr. 226.

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng.
2. Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã được Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà thông qua ngày 9/11/1946.
3. Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã được Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà khoá thứ nhất, kỳ họp thứ 11, thông qua trong phiên họp ngày 31 tháng 12 năm 1959, hồi 15 giờ 50.
4. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được Quốc hội Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá VI, kỳ họp thứ 7, thông qua trong phiên họp ngày 18/12/1980.
5. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được Quốc hội Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá VIII, kỳ họp thứ 11 thông qua trong phiên họp ngày 15/4/1992, được sửa đổi, bổ sung bằng Nghị quyết của Quốc hội số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
6. Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XI.