

Một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 về Chính phủ

nhìn từ góc độ quyền hành pháp

Dương Nguyệt Nga*

Quyền hành pháp là khái niệm gắn liền với pháp luật. Montesquieu – nhà tư tưởng vĩ đại người Pháp, người đã có công phát triển một cách toàn diện thuyết phân quyền (hay còn gọi là tam quyền phân lập) trong tác phẩm “Tinh thần pháp luật” đã nhận xét rằng trong mỗi quốc gia đều có ba thứ quyền lực là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Hiến pháp các nước đều phải đề cập các quyền này. Bài viết này nghiên cứu, đánh giá những quy định của Dự thảo Hiến pháp 1992 (sửa đổi) về Chính phủ. Trên cơ sở đó kiến nghị sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 về Chính phủ nhìn từ góc độ quyền hành pháp.

Từ khoá: Quyền hành pháp, Hành chính, Quản lý nhà nước

1. Quyền hành pháp trong Nhà nước hiện đại

Liên quan đến vấn đề nghiên cứu, câu hỏi được đặt ra trước hết: quyền hành pháp là gì? Khi nghiên cứu thuyết “tam quyền phân lập” ở các nước tư sản, có tác giả cho rằng quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật. Cơ quan thực hiện quyền hành pháp là cơ quan thừa hành sự uỷ quyền từ phía cơ quan khác - cơ quan lập pháp. Nói chung, trong giới luật học Việt Nam hiểu quyền hành pháp là như vậy. Đó có thể là nhận thức chung xuất phát từ quan niệm rất xưa mà các nhà tư tưởng tư sản tiến bộ khi quan niệm quyền lập pháp là quyền làm ra Luật đã viết: “Quyền lập pháp thể hiện ý chí chung của quốc gia, quyền hành pháp thì thực hiện ý chí chung ấy” (Montesquieu, 1996). Như vậy, quyền hành pháp là quyền thi hành hay là thực hiện luật, nói một cách chung nhất là đưa luật vào đời sống xã hội. Sự thi hành hay thực hiện luật đó được thể hiện chủ yếu bằng cách áp dụng pháp luật. Bên cạnh đó là các hoạt động tổ chức thực tiễn, thanh tra, kiểm tra... nhằm làm cho luật được thực hiện cũng trên cơ sở luật.

Gần như quan niệm về quyền hành pháp như trên không mấy ai cảm thấy cần xem xét lại, cho dù ngày nay, quan niệm về các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp không hoàn toàn giống với trước đây nhiều thế kỷ. Chẳng hạn, theo quan niệm truyền thống thì quyền lập pháp là quyền làm luật, nhưng ngày nay, người ta dường như đang mở rộng cách hiểu quyền lập pháp ngoài quyền làm luật còn có cả quyền giám sát... Đối với quyền hành pháp, có lẽ cũng cần phải xem xét lại quan niệm truyền thống về nó. Trong quan niệm như trên có gì đó không ổn. Ở giai đoạn hình thành thuyết phân quyền (có thể lấy mốc vào khoảng năm 1748 khi tác phẩm *Tinh thần pháp luật* của Montesquieu được xuất bản) và nhiều năm về sau, trong nền kinh tế trước nền kinh tế thị trường, Nhà nước tư bản được xem như kẻ gác đêm cho các vận động của kinh tế sản xuất hàng hoá. Đồng thời khi đó, các quan hệ kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội... giữa các quốc gia cũng chưa phát triển một cách đa dạng và phức tạp. Trong điều kiện như vậy thì nói rằng quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật là chấp nhận được. Nhưng, với sự phát triển của

kinh tế thị trường, các quan hệ xã hội và sự phát triển của các quan hệ quốc tế, đặc biệt là trong giai đoạn toàn cầu hoá với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học và công nghệ thì quan niệm quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật chưa đủ, không thích hợp. Bởi lẽ, với sự can dự hay là vai trò tích cực tăng lên của Nhà nước, với sự cam kết chính trị của Nhà nước trước nhân dân trong các điều kiện xã hội như vừa nêu thì hành pháp không thể thuần túy là thi hành luật. Ngoài điều đó ra, một trong những trọng trách của hành pháp còn là xác lập và thực hiện các *chính sách* của Nhà nước. Chính sách đó có thể là của cơ quan quyền lực nhà nước, nhưng chính sách cũng có thể do chính cơ quan hành pháp hoạch định. Chính sách và pháp luật là những hiện tượng không giống nhau. “Chính sách có thể hiểu được là sách lược và kế hoạch cụ thể nhằm đạt mục đích nhất định” (Viện Ngôn ngữ học, 2002). Đối với quyền hành pháp, chính sách thường không được quy định rõ ràng trong luật mà cần đến sự năng động, sáng tạo, phát hiện, hoạch định của các nhà hành pháp. Đương nhiên, chính sách do hành pháp hoạch định vẫn trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan hành pháp. Điều có thể thấy rất rõ ràng là trên cùng một vấn đề, thẩm quyền, mục đích, nhưng các vị Thủ tướng hay Bộ trưởng thay thế nhau lại hoạch định chính sách khác nhau. Chẳng hạn, việc Bộ Công Thương nước ta đã xây dựng và thực hiện chiến lược phát triển ngành ô tô lấy các doanh nghiệp FDI này làm trụ cột, nhưng chính sách chuyển giao công nghệ sản xuất đã không thành công vì tỷ lệ nội địa hoá việc sản xuất không đạt yêu cầu đề ra, nhưng một Bộ trưởng khác lên thay có thể sẽ bác bỏ chính sách hiện có để xây dựng chính sách phát triển ngành ô tô khác... có kết quả hơn. Trường hợp khác, người đứng đầu hành pháp của một quốc gia trên nguyên tắc, phải thực hiện chính sách của một Đảng mà họ là Đảng viên bằng cách chuyển hoá thành các hoạt động cụ thể của hệ thống hành pháp. Có thể Đảng này đang chiếm đa số ở Nghị viện hay không có được lợi thế đó để thực thi chính sách của Đảng. Đương nhiên, trong cả hai ví dụ nêu trên, việc thực hiện chính sách phải tuân thủ các quy định pháp luật.

Trong hai quyền lập pháp và hành pháp, quyền lực hành pháp ở mỗi quốc gia luôn là bộ phận năng

động nhất và là tâm điểm chú ý của quyền lực nhà nước. Thành công hay thất bại của sự phát triển xã hội, vinh danh hay chỉ trích, sự trụ vững hay mất quyền của mỗi chính đảng trong mỗi liên hệ với quyền lực nhà nước phần lớn phụ thuộc vào chỗ quyền hành pháp đã được sử dụng như thế nào. Quan sát thực tiễn đời sống nhà nước - pháp luật ở mỗi quốc gia, thực tiễn sinh hoạt chính trị - pháp lý trên quốc tế dễ nhận thấy bộ phận sôi động, giành được sự chú ý lớn nhất cũng là quyền hành pháp. Hành pháp nói chung là khâu có tính chất quyết định trong toàn bộ quá trình tác động của quyền lực nhà nước đối với đời sống xã hội. Trong cơ cấu quyền lực nhà nước ở mỗi quốc gia xưa và nay, thường thì người ta phải đề phòng sự xâm lấn hay lũng đoạn của quyền hành pháp đối với các quyền lực khác, quyền lực nhà nước nói chung.

Đối với chính quyền địa phương, quan niệm về cơ quan thực hiện quyền hành pháp là vấn đề phức tạp. Chúng ta đều biết, nói đến hệ thống hành chính nhà nước, người ta nói đến hệ thống các cơ quan từ trung ương là Chính phủ và ở địa phương là các cơ quan hành chính nhà nước. Theo quan niệm thông thường, người ta hiểu quyền hành pháp được thực hiện bởi cả hệ thống hành chính nhà nước kể trên, nên hệ thống này cũng được gọi là hệ thống hành pháp. Tuy nhiên, ở phương Tây khi nghiên cứu vấn đề phân quyền dưới góc độ khoa học Luật Hiến pháp, đã có cách tiếp cận khác về quyền lực nhà nước nói chung, quyền hành pháp nói riêng. Theo cách tiếp cận này thì cơ quan quyền lực nhà nước chỉ là các cơ quan ở cấp trung ương mà thôi. Quyền lập pháp do Nghị viện nắm giữ, quyền tư pháp thuộc về Toà án dưới sự chỉ đạo của toà án tối cao. Còn quyền hành pháp thuộc về Tổng thống, Chính phủ (nội các). Có những trường hợp cơ quan quyền lực nhà nước (thực tế là các cơ quan thuộc hệ hành pháp trung ương) còn là đại diện của cơ quan trung ương tại địa phương (Tỉnh trưởng). Ở địa phương, các cơ quan do nhân dân bầu ra (có khi được gọi là Hội đồng) không được coi là cơ quan quyền lực nhà nước, chỉ là cơ quan tự quản. Mặc dù, các Hội đồng tự quản địa phương có thể lập (bầu) ra các cơ quan hoạt động có tính chất hành chính nhà nước (trong trường hợp các cơ quan hành chính nhà nước này không do nhân dân bầu ra hoặc cơ quan hành pháp

trung ương bổ nhiệm cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương). Cho nên, hoạt động thi hành pháp luật tại địa phương phải xác định là hành pháp và thực thi quyền hành pháp. Cần nói thêm rằng, khi nói đến quyền hành pháp, thường người ta hay nói đến Chính phủ, cơ quan hành pháp, hành chính nhà nước cao nhất (Nguyễn Đăng Dung, 2008). Chính phủ chịu trách nhiệm ở tầm tổng quát hoặc về toàn bộ hoạt động hành pháp của quốc gia (nhưng tùy theo cách tổ chức bộ máy nhà nước, mối quan hệ giữa trung ương và địa phương mà có những khác biệt nhất định) cũng như hiệu quả hoạt động hành pháp thể hiện trong kết quả phát triển các mặt của đất nước. Cần chú ý rằng trong cải cách hành chính nhà nước trên thế giới hiện nay, người ta xem thành bại của cải cách hành chính là ở thành công hay không trong phân cấp quản lý nhà nước cho địa phương. Các quan điểm phổ biến mới đây cho thấy phân cấp quản lý hành chính và chính trị cùng với sự tham gia ngày càng tăng của các cấp chính quyền địa phương có thể dẫn đến sự gia tăng tính hiệu quả của khu vực công và trách nhiệm trong việc sản xuất và cung cấp các hàng hoá và dịch vụ. Phân cấp quản lý ở đây có thể được hiểu là sự sắp xếp hay tổ chức hợp lý việc thực hiện quyền hành pháp. Vì lẽ đó, có cơ sở để đồng ý với quan điểm cho rằng ở địa phương hoặc chính quyền địa phương cũng thực hiện quyền hành pháp (Phạm Hồng Thái, 2010).

Tóm lại, trong thế giới hiện đại, với tất cả các điều kiện hiện có, quyền hành pháp cần được hiểu là quyền, nói một cách khái quát là thực hiện chính sách và pháp luật. Trên thực tế sinh động của sự phát triển xã hội, chính sách được biết đến nhiều hơn, có ảnh hưởng hơn là việc thi hành pháp luật. Một Chính phủ lên nắm quyền mà không có các chính sách đúng đắn trên lĩnh vực nhất định, nhất là lĩnh vực đang là điểm tập trung sự quan tâm của xã hội là một Chính phủ bất lực. Đối với các nước theo chế độ Cộng hoà đại nghị trong các thể chế đa nguyên, đa đảng, rất có thể Chính phủ đó không đứng vững được. Tuy nhiên, nếu xét cho cùng thì việc hoạch định, thực thi chính sách cũng phải ít nhất dựa trên các quyết định, nguyên tắc, tinh thần của Hiến pháp - hình thức văn bản quy phạm pháp luật có giá trị cao nhất, tức là vẫn phải thể hiện là sự thi hành pháp luật.

2. Đánh giá các quy định về Chính phủ trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi)

Đánh giá các quy định về Chính phủ trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi), xét về cấu trúc, nhìn chung đã bao quát những vấn đề cơ bản liên quan đến Chính phủ như Hiến pháp các nước quy định. Các ưu điểm và hạn chế của các quy định này có thể nhận xét trên các mặt cơ bản như sau:

- *So với yêu cầu dân chủ và quyền con người.* Hiến pháp đã thể hiện ở những quy định: Chính phủ do Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân lập ra, là cơ quan chấp hành, chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; quyền của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn tham gia xây dựng chính quyền, tham gia quản lý nhà nước, giám sát hoạt động của Chính phủ, cán bộ công chức của Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng mà Chính phủ phải giải quyết, công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, có quyền tự do ngôn luận, biểu tình, có quyền được thông tin... Các quy định kể trên đã thể hiện tinh thần dân chủ và nhân quyền.

- *So với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền.* Nhà nước pháp quyền được xem xét trên nhiều phương diện khác nhau chủ yếu là hai phương diện quyền lực và pháp chế.

Nói đến Nhà nước pháp quyền là nói đến việc thi hành chế độ pháp trị. Chế độ pháp trị hàm nghĩa bình đẳng, dân chủ và nhân quyền. Nhà nước pháp quyền được hiểu là sự bình đẳng qua lại về quyền và nghĩa vụ pháp lý giữa Nhà nước và công dân. Điều 12 của Hiến pháp hiện hành cũng có quy định về quản lý nhà nước bằng pháp luật và tăng cường pháp chế xét về hình thức thể hiện tinh thần pháp trị, theo đó, bất cứ ai, kể cả cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước cũng phải tuân thủ pháp luật như mọi người khác. Với tinh thần đó, Điều 112 ghi nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ: “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”. Như vậy, về nguyên tắc, Hiến pháp thể hiện được tinh thần pháp trị của nhà nước pháp

quyền ít nhất là về hình thức trong quy định về Chính phủ.

Tuy nhiên, tại đoạn 2 Điều 2 của Hiến pháp quy định: “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”, trong đó, Chính phủ là cơ quan đứng đầu quyền hành pháp. Trên cơ sở quy định này, Điều 109 của Hiến pháp xác định: “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội”, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Trong bản Cương lĩnh Xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội phát triển năm 2011, quy định vừa nêu đã có bổ sung mới thể hiện trong diễn đạt: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và *kiểm soát* giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”. Với sự hiện diện của yếu tố “*kiểm soát*” giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, thì quy định về Chính phủ cần phải xem xét lại như thế nào là điều lớn cần bàn. Nhưng, với quy định như trên, Chính phủ là cơ quan hoạt động thiếu tính độc lập, không chỉ liên quan đến vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân mà không phù hợp với yêu cầu của quản lý nhà nước trong các điều kiện ngày nay.

Trong tổ chức quyền lực nhà nước, việc giám sát, kiểm tra quyền hành pháp do Chính phủ thực hiện hiện nay chưa đáp ứng yêu cầu của việc tổ chức quyền lực nhà nước có kiểm soát trong Nhà nước pháp quyền. Bộ thì chịu sự giám sát, kiểm tra của Tòa án trong các vụ việc hành chính. Nhưng với Chính phủ, ngoài giám sát của Quốc hội, Chính phủ không chịu sự giám sát tư pháp nào.

- *So với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.* Việc xây dựng và phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã tác động đến tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Đây là nền kinh tế có sự quản lý của nhà nước, đòi hỏi mới về vai trò của nhà nước. Kinh tế thị trường có các quy luật vận động mà về nguyên tắc, Nhà nước không thể can thiệp sâu, không thể lúc nào cũng bằng các biện pháp hành chính. Nhưng nó cũng cần đến nhà nước, trong việc ổn định kinh tế vĩ mô, sở hữu, phân phối, phúc lợi xã hội, công bằng

xã hội, tạo môi trường kinh doanh, đào tạo nhân lực, môi trường xã hội, an ninh trật tự, ... đặc biệt là khi kinh tế thị trường không thể tự điều chỉnh. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với các yếu tố như cạnh tranh, cung – cầu, cách thức tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp, doanh nhân, lối tư duy về tự do, bình đẳng, dân chủ vốn có ngày càng thấm sâu và ảnh hưởng rõ rệt đến bộ máy nhà nước nói chung, Chính phủ nói riêng. Trong đó, có những quy định nổi rõ như: “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” (Điều 116). Các cơ quan thuộc Chính phủ chỉ là các cơ quan sự nghiệp, không thực hiện chức năng quản lý nhà nước, nhiệm vụ của Chính phủ đã giảm đi một phần nhờ xã hội hóa một số hoạt động trước đây chỉ do Nhà nước thực hiện... Tuy nhiên, vẫn còn những vấn đề đặt ra như: Chính phủ còn điều hành nền kinh tế bằng việc sử dụng các biện pháp hành chính thay vì sử dụng yếu tố kinh tế thị trường, chế độ bộ chủ quản đến nay vẫn được duy trì dai dẳng ở một số bộ, quy định về cơ quan thuộc Chính phủ không còn phù hợp...

So với yêu cầu về tổ chức Chính phủ hiện đại. Nếu như Chính phủ hiện đại là Chính phủ được tổ chức gọn nhẹ, hợp lý, minh bạch, hiệu quả, trách nhiệm rõ ràng và có trách nhiệm chính trị cao trước nhân dân, thì định chế Chính phủ trong Hiến pháp nước ta đang đi theo hướng đó. So với Chính phủ thời kỳ Hiến pháp 1980, số thành viên Chính phủ đã giảm đi rất nhiều, Chính phủ được tổ chức từ chế độ tập thể đã kết hợp với chế độ thủ trưởng, đề cao trách nhiệm của cá nhân phù hợp với quản lý hành chính nhà nước, đang chuyển dần từ hành chính cai trị sang hành chính phục vụ, chú trọng hiệu quả quản lý... Tuy vậy, vẫn có những bất cập. Trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ chưa phù hợp với yêu cầu của cơ quan quản lý hành chính thể hiện trong quy định: cả Thủ tướng và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ đều chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Số bộ, cơ quan ngang bộ vẫn có thể rút giảm so với Chính phủ ở các nước khác; tính độc lập hay quan niệm về Chính phủ mạnh còn hạn chế

- *Về quan hệ với chính quyền địa phương,* quy

định tại Điều 112 nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là: “Lãnh đạo công tác của... 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”. Với quy định như vậy, có thể nói Chính phủ “bao sân” trên khắp các vấn đề của địa phương rất không thích hợp. Nó thể hiện sự phân công lao động không hợp lý, Chính phủ ôm đồm quá nhiều việc ở địa phương, làm giảm khả năng tập trung vào quản lý vĩ mô, tiến hành các công việc tâm Chính phủ. Nguyên tắc tập trung dân chủ vận dụng vào quan hệ trung ương- địa phương tỏ ra thái quá đến mức làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý và hạn chế dân chủ...

Tóm lại, với những nhận xét tổng quát trên đây, có thể nói chế định Chính phủ trong bản Hiến pháp 1992 (sửa đổi) tuy có những ưu điểm, nhưng còn nhiều điểm cần xem xét, điều chỉnh lại cho phù với tổ chức quyền lực nhà nước cũng như quản lý hành chính nhà nước.

3. Kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định về Chính phủ trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi)

Từ những trình bày trên đây, tác giả đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung quy định về Chính phủ như sau:

Một là, Hiến pháp cần thể hiện đặc biệt rõ vai trò, chức năng hoạch định và thực hiện chính sách của Chính phủ. Theo quan niệm phổ biến hiện nay, Chính phủ chỉ là cơ quan hành pháp theo nghĩa đơn giản là thi hành luật như là sự quy định pháp luật đối với các vụ việc thông thường. Thực ra hoạt động của Chính phủ không đơn giản và máy móc như vậy. Vai trò của Chính phủ chủ yếu là ở công việc khó khăn hơn nhiều là hoạch định và thi hành chính sách của mình. Tất cả các Chính phủ hiện đại đều làm công việc này. Chính sách có thể do cơ quan lập pháp hoạch định, có thể do cơ quan hành pháp hoạch định, ngay cả một Bộ cũng hoạch định chính sách. Đối với Chính phủ, hoạch định chính sách hành pháp mới là việc tổ chức thực hiện luật khó khăn, có tầm chiến lược và đòi hỏi sáng tạo hơn rất nhiều so với việc áp dụng pháp luật thông thường

cho các vụ việc cụ thể. Đồng thời Hiến pháp cũng phải phân định rõ phạm vi chính sách và các vấn đề quan trọng do Quốc hội và Chính phủ quyết định.

Hai là, kiểm soát thực thi quyền hành pháp của Chính phủ thông qua định chế bảo hiến.

Dành cho quyền hành pháp phạm vi và mức độ được quyết định các vấn đề quản lý rộng rãi, hợp lý để phát huy được tính năng động, sáng tạo, phản ứng nhanh nhạy với sự vận động đa dạng, mau chóng của các quan hệ xã hội. Do đó, Chính phủ độc lập hơn, mạnh hơn không thể hiểu là khả năng lấn lướt của nó đối với quyền lập pháp. Trái lại, quyền nhiều thì sự kiểm soát việc thực hiện quyền trong cơ chế quyền lực nhà nước cũng phải tương xứng để tránh lạm quyền, vi phạm pháp luật. Đây là đòi hỏi của tổ chức quyền lực trong Nhà nước pháp quyền.

Định chế bảo hiến nói ở đây được hiểu là định chế có tính chất chuyên trách trong việc xác định tính hợp hiến trong các khiếu kiện về các tranh chấp và vi phạm liên quan đến quy định của Hiến pháp như: Tính hợp hiến của đạo luật, văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế được ký kết hoặc tham gia; quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; kết quả bầu cử; tư cách nghị sĩ; tư cách của các đảng phái, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội; tranh chấp giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp; tranh chấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương... Trong các Nhà nước hiện đại, sự hiện diện của định chế bảo hiến là sự thể hiện của sự thượng tôn Hiến pháp – nền tảng pháp luật của đời sống của xã hội. Cùng với tư pháp hành chính, nó được xem là *dấu hiệu đặc trưng* của nhà nước pháp quyền. Trên thế giới có nhiều mô hình khác nhau trong tổ chức việc giải quyết khiếu kiện về tranh chấp, vi phạm hiến pháp như Toà án hiến pháp, Hội đồng bảo hiến, Viện bảo hiến..., các cơ quan này khác với các cơ quan, tổ chức như Nghị viện, Chính phủ, các chính đảng, tổ chức xã hội... cũng thực hiện hoạt động bảo hiến, nhưng không chuyên trách.

Thực ra thì định chế bảo hiến không phải có chức năng duy nhất là bảo đảm sự thi hành các quy định hiến pháp trong hoạt động hành chính nhà nước. Căn cứ vào các loại việc mà thiết chế bảo hiến xem xét, có thể nói rằng nó xem xét các vấn đề không chỉ trong lĩnh vực hành chính nhà nước. Ví dụ, đạo luật, tư cách của nghị sĩ, quyền cơ bản của công dân bị

toà án vi phạm, tranh chấp về thẩm quyền giữa trung ương và địa phương... Nhưng, trong lĩnh vực hành chính nhà nước, giải quyết của thiết chế bảo hiến góp phần quan trọng vào việc bảo đảm sự tuân thủ hiến pháp như: xem xét tính hợp hiến của văn bản do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành, các vi phạm quyền cơ bản của công dân, tính hợp hiến của việc giải tán hội ...

Hiện nay, bảo vệ Hiến pháp được thực hiện bởi nhiều cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương: Giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, kiểm tra, thanh tra của bộ máy hành chính nhà nước, hoạt động xét xử của Tòa án, hoạt động kiểm sát tư pháp của Viện kiểm sát, nói chung là trách nhiệm của tất cả các cơ quan nhà nước trong việc bảo vệ Hiến pháp tạo thành hệ thống nhà nước bảo vệ Hiến pháp. Ngoài ra, trong hệ thống chính trị còn có các cơ chế bảo hiến phi nhà nước như sự kiểm tra, giám sát của Đảng, giám sát của các tổ chức chính trị – xã hội, tổ chức xã hội và công dân. Trong số các cơ quan, tổ chức trên, Quốc hội, Hội đồng nhân dân là các cơ quan có quyền xử lý huỷ bỏ văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước khác.

Nhìn tổng quát về hệ thống bảo vệ Hiến pháp nước ta hiện nay, có thể thấy nước ta vẫn thiếu một cơ quan chuyên trách hay là thiết chế bảo hiến để xem xét, giải quyết các tranh chấp, vi phạm quy định của Hiến pháp. Đây không phải là cơ quan tư vấn mà là cơ quan hoạt động có nhiệm vụ, quyền hạn phán quyết về tính hợp hiến hay không hợp hiến trong các vụ việc được xem xét vì vậy mà nhiều tranh chấp, vi phạm Hiến pháp chưa được xử lý hạn: các đạo luật do Quốc hội thông qua, quyền lập hội, quyền bầu cử...

Đối với Quốc hội, bên cạnh các hoạt động giám sát quy định trong Luật Giám sát của Quốc hội, cần đặc biệt lưu ý đến khả năng của Quốc hội thông qua ngân sách để kiểm soát hoạt động của Chính phủ. Đây là một hình thức giám sát mà là giám sát đặc biệt hay, nhẹ nhàng, nhưng có hiệu quả mà có thể chúng ta đã và đang dùng, nhưng chưa ý thức về nó như một phương thức kiểm soát đối với Chính phủ và Luật Ngân sách chưa tính đến rành mạch trong quá trình xây dựng, hoàn thiện. Đối với hệ thống tư pháp, quy định về vai trò của Tòa án trong quan hệ với Chính phủ đã được hiểu không đúng. Lẽ ra, Tòa

án là cơ quan là biểu tượng cho công lý, công cụ bảo vệ nền pháp trị phải có chức năng kiểm tra, phán quyết hoạt động của Chính phủ, bảo đảm để Chính phủ hoạt động trong khuôn khổ luật pháp. Trong khi đó, Tòa hành chính thuộc hệ thống toà án nhân dân chỉ mới xem xét các quyết định, hành vi hành chính của cấp Bộ trở xuống. Hiến pháp cần thể hiện được vai trò của tòa án trong việc xem xét các văn bản pháp luật và hành vi của Chính phủ. Vì vậy, một thiết chế bảo hiến chuyên trách có khả năng xem xét tính hợp hiến của nhiều loại việc, trong đó có các quyết định, hành vi của Chính phủ cần phải được thiết lập bên cạnh Tòa án hành chính.

Ba là, cần nghiên cứu chuyển Viện Công tố về Chính phủ vì công tố là một chức năng không tách rời của quyền hành pháp. Quyền hành pháp của Chính phủ phải bao gồm cả quyền đại diện cho quyền lực công truy tố tội phạm, để đảm bảo mọi vi phạm pháp luật nghiêm trọng được phát hiện trong quá trình quản lý nhà nước đều có thể bị truy tố trước toà, đảm bảo trật tự và lợi ích công trong giao lưu dân sự và quản lý hành chính nhà nước. Hầu hết các nước trên thế giới quy định Viện công tố trực thuộc hệ thống hành pháp.

Bốn là, điều chỉnh một số quy định về Chính phủ theo hướng kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Điều 116 Hiến pháp quy định: “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”. Cụm từ “*bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật*” không nên có trong quy định Hiến pháp. Vì chúng ta chủ trương là xóa bỏ chế độ chủ quản với những hệ lụy nguy hại của nó. Mặt khác, nếu quy định như vậy thì tại sao sự phân biệt giữa hoạt động quản lý nhà nước của các Bộ với hoạt động của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công cũng là vấn đề tương tự lại không được thể hiện trong Hiến pháp? Kinh nghiệm thế giới và ngay ở nước ta cho thấy, cần khẳng định quan điểm Nhà nước chỉ làm các công việc quản lý nhà nước. Khi chuyển sang thực hiện các công việc liên quan đến kinh tế, dịch vụ thì chỉ làm méo mó quản lý nhà nước, méo mó bản thân công việc mà nó thực hiện,

hư hỏng cán bộ, công chức, là một trong những cơ sở cho sự hình thành lợi ích nhóm, tư duy nhiệm kỳ.

Năm là, đổi mới quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương. Phân công lao động hợp lý hiện nay là Chính phủ tập trung làm các công việc ở tầm vĩ mô, tổng quát và chịu trách nhiệm về hoạt động quản lý hành chính, không tham gia vào các công việc cụ thể của cộng đồng dân cư ở địa phương. Để làm được điều này, nên đổi mới mô hình chính quyền địa phương mang tính tập trung (dân chủ) hiện nay thành mô hình chính quyền địa

phương tự quản với sự phân định rạch ròi của phần thẩm quyền của Chính phủ với phần thẩm quyền riêng của các cấp chính quyền địa phương, phần nào do bộ máy hành chính ủy quyền hoặc giao cho chính quyền địa phương. Đây là yêu cầu của phân quyền, phân cấp quản lý, cũng là yêu cầu của dân chủ và tăng cường tính chủ động, sáng tạo và tính trách nhiệm trong bộ máy nhà nước và đối với dân cư địa phương. Tổ chức chính quyền địa phương tự quản là xu hướng có tính phổ biến trong các Nhà nước hiện đại. □

Tài liệu tham khảo:

Nguyễn Đăng Dung (2008), *Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội, trang 50.

Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật*, NXB Giáo dục, Hà Nội, trang 103.

Viện Ngôn ngữ học (2002), *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, trang 163.

Phạm Hồng Thái (2010), ‘Quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và mối quan hệ giữa chúng’ *Tài liệu Hội thảo khoa học “Lý luận và thực trạng tổ chức quyền hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam”* Hà Nội ngày 22 tháng 1 năm 2010.

Some recommendations for amendments to the Constitution 1992 on Government from the perspective of executive power

Abstract:

Executive power is a concept associated with law. Montesquieu - a great political thinker of France, who developed a comprehensive theory of the Separation of Powers in "The Spirit of the Law", noted that there are three powers in each country: legislative power, executive power and judicial power. The constitution of each country must address these powers. This paper analyses and assesses the provisions under the the Draft of the amended Constitution 1992 on the Government . The paper also provide recommendations for the amendments to the Constitution 1992 on Government.

Thông tin về tác giả:

* **Dương Nguyệt Nga**, tiến sĩ

- Nơi công tác: Khoa Luật, trường Đại học Kinh tế Quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Luật thương mại, Luật đầu tư, Luật kinh tế, Luật tố tụng dân sự

- Một số tạp chí đã đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế phát triển, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, Tạp chí Tòa án nhân dân, Tạp chí Luật học

Email: ngadn@neu.edu.vn