



VIỆN NGHIÊN CỨU
XÃ HỘI KINH TẾ VÀ MÔI TRƯỜNG
THE INSTITUTE FOR STUDIES OF SOCIETY,
ECONOMY & ENVIRONMENT (ISEE)
www.isee.org.vn



ABC VỀ HIẾN PHÁP

Nguyễn Đăng Dung
Vũ Công Giao - Đặng Minh Tuấn
Nguyễn Minh Tuấn - Lã Khánh Tùng



ABC VỀ HIẾN PHÁP

83 Câu Hỏi - Đáp

ABC VỀ HIẾN PHÁP

83 Câu Hỏi - Đáp



Nhà xuất bản Thế Giới

ABC VỀ HIẾN PHÁP

ABC VỀ HIẾN PHÁP

83 Câu Hỏi - Đáp

Biên soạn

Nguyễn Đăng Dung

Vũ Công Giao

Đặng Minh Tuấn

Nguyễn Minh Tuấn

Lã Khánh Tùng

Nhà xuất bản Thế Giới

LỜI GIỚI THIỆU

Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đang trong tiến trình thảo luận để tiếp tục sửa đổi và bổ sung. Đây là một sự kiện lớn của đất nước và là một dịp quan trọng để các công dân và tổ chức đóng góp ý kiến, thực hiện quyền và trách nhiệm tham gia quản lý nhà nước và xã hội. Sự tham gia của người dân và các tổ chức, một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, là một yếu tố thiết yếu để bảo đảm tính dân chủ của hiến pháp, bảo đảm quyền lập hiến thực sự thuộc về nhân dân.

Mặc dù ở Việt Nam từ trước tới nay đã có nhiều giáo trình, sách chuyên khảo và bài viết về hiến pháp và sửa đổi hiến pháp, song những công trình này chủ yếu nhằm phục vụ người đọc là sinh viên luật, giới luật gia, những người nghiên cứu và các công chức, viên chức nhà nước. Việc biên soạn các tài liệu giới thiệu về hiến pháp cho công chúng và những người không có chuyên môn sâu về pháp luật chưa được quan tâm thích đáng trong những năm qua. Để góp

phần khắc phục tình trạng đó, một nhóm giảng viên của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội phối hợp với Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (ISEE) biên soạn và xuất bản cuốn sách “ABC về hiến pháp”.

Cuốn sách này bao gồm những kiến thức phổ thông về hiến pháp và việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Vì thế, nó không chỉ đề cập đến hiến pháp của Việt Nam mà còn của các quốc gia khác trên thế giới. Chúng tôi hy vọng cuốn sách sẽ giúp bạn đọc có được những kiến thức cơ bản nhất về những vấn đề đã nêu, làm cơ sở để đóng góp một cách tích cực và hiệu quả vào quá trình sửa đổi, bổ sung hiến pháp hiện hành cũng như tham gia vào việc giám sát thi hành hiến pháp mới trong tương lai.

Do thời gian biên soạn gấp rút, cuốn sách khó tránh khỏi những hạn chế, khiếm khuyết. Chúng tôi mong nhận được sự góp ý chân tình của bạn đọc để có thể hoàn thiện ấn phẩm này trong các lần xuất bản tiếp theo.

Hà Nội, Xuân 2013

NHÓM BIÊN SOẠN

MỤC LỤC

❖	Phần I: KHÁI QUÁT VỀ HIẾN PHÁP VÀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP	13
	1. Hiến pháp là gì?	13
	2. Tại sao cần có hiến pháp?.....	13
	3. Hiến pháp tồn tại dưới những hình thức nào?.....	14
	4. Hiến pháp xuất hiện từ bao giờ và phát triển như thế nào?.....	16
	5. Hiến pháp có những chức năng gì?.....	18
	6. Hiến pháp quan trọng như thế nào đối với một quốc gia?	20
	7. Hiến pháp quan trọng như thế nào đối với mỗi người dân?	21
	8. Hiến pháp có vị trí như thế nào trong hệ thống pháp luật quốc gia?.....	22
	9. Có những yếu tố gì để phân biệt giữa hiến pháp và các đạo luật khác của quốc gia?	22
	10. Vì sao nói hiến pháp là một “khế ước xã hội”?	23
	11. Vì sao nói hiến pháp là văn bản thể hiện và bảo vệ chủ quyền của nhân dân?.....	24
	12. Vì sao nói hiến pháp là văn bản tổ chức quyền lực nhà nước?.....	26
	13. Vì sao nói hiến pháp là phương tiện bảo vệ quyền con người, quyền công dân?.....	26

14. Vì sao nói hiến pháp là công cụ để phòng, chống tham nhũng?	27
15. Vì sao nói hiến pháp là công cụ để đánh giá một nền dân chủ?	29
16. Hiến pháp với pháp quyền (<i>rule of law</i>) liên hệ với nhau như thế nào?	30
17. Tam quyền phân lập là gì? Thể hiện qua hiến pháp như thế nào?.....	31
18. Nguyên tắc tập quyền là gì? Thể hiện qua hiến pháp như thế nào?.....	33
19. Chủ nghĩa hợp hiến là gì? Liên hệ với hiến pháp như thế nào?	35
20. Bảo hiến là gì? Có những mô hình bảo hiến nào?....	37
21. Hiến pháp của quốc gia nào được coi là có ảnh hưởng nhất trên thế giới? Vì sao?	39
22. Xây dựng và sửa đổi hiến pháp là gì? Có gì khác nhau?	40
23. Tại sao phải sửa đổi hiến pháp?	42
24. Những nguyên tắc cơ bản của việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?	43
25. Quy trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp như thế nào? ..	44
26. Những chủ thể nào tham gia xây dựng, sửa đổi hiến pháp?	51
27. Quyền lập hiến và quyền lập pháp giống và khác nhau như thế nào?	54
28. Quốc hội lập hiến và quốc hội lập pháp giống và khác nhau như thế nào?	56
29. Kỹ thuật lập hiến là gì? Kỹ thuật lập hiến khác gì so với kỹ thuật lập pháp?	57
30. Có nội dung nào của hiến pháp không thể được sửa đổi không? Vì sao?	59
31. Những yếu tố nào tạo nên tính bền vững của hiến pháp?	60

32. Vị trí, vai trò của nhân dân trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?61
33. Trung tâm ý dân về sửa đổi hiến pháp là gì?62
34. Tham vấn nhân dân trong quá trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp là gì?63
35. Xã hội dân sự và hiến pháp có mối quan hệ như thế nào? Các tổ chức xã hội dân sự có vai trò như thế nào trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?66
36. Vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?68
37. Tại sao cho đến trước năm 1945 Việt Nam không có hiến pháp?.....69
38. Cho đến nay Việt Nam đã có mấy bản hiến pháp?...70
39. Hiến pháp Việt Nam 1946 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?71
40. Hiến pháp Việt Nam 1959 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?73
41. Hiến pháp Việt Nam 1980 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?74
42. Hiến pháp Việt Nam 1992 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?75
43. Hiến pháp Việt Nam 1992 đã được sửa đổi, bổ sung những nội dung gì vào năm 2001? 76
44. Tại sao Hiến pháp Việt Nam 1992 cần tiếp tục được sửa đổi, bổ sung?.....78

- ❖ **Phần II: CÁC NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA HIẾN PHÁP**79
45. Hiến pháp thường bao gồm những nội dung gì?79
46. Quyền con người, quyền công dân và quyền hiến định có gì khác nhau?80

47. Việc quy định các quyền trong hiến pháp có mối quan hệ như thế nào với các điều ước quốc tế về quyền con người mà quốc gia là thành viên?81
48. Các quy định về quyền con người, quyền công dân thường được đặt ở vị trí nào trong hiến pháp? 82
49. Hiến pháp trên thế giới thường ghi nhận những quyền con người, quyền công dân nào? 82
50. Hiến pháp Việt Nam ghi nhận những quyền con người, quyền công dân nào?83
51. Việc ghi nhận các quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam có gì khác so với trong hiến pháp của các nước trên thế giới?84
52. Hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam quy định những giới hạn nào về quyền con người, quyền công dân?.....85
53. Hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam quy định những nghĩa vụ nào của con người và của công dân?86
54. Quyền bình đẳng được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?.....88
55. Quyền tự do và an toàn cá nhân được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?88
56. Các quyền liên quan đến tố tụng tư pháp được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?89
57. Quyền bầu cử, ứng cử và tham gia đời sống chính trị được đề cập trong các Hiến pháp Việt Nam như thế nào?.....90
58. Các quyền tự do tư tưởng, ngôn luận, lập hội, hội họp được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?.....91
59. Hình thức chính thể là gì? Hiến pháp trên thế giới ghi nhận những hình thức chính thể nào? 92

60. Những hình thức chính thể nào đã từng được xác định trong các hiến pháp của Việt Nam? 94
61. Đảng chính trị là gì? Vấn đề đảng chính trị được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới?..... 96
62. Vấn đề đảng chính trị được quy định như thế nào trong Hiến pháp Việt Nam? 99
63. Bầu cử là gì? Vấn đề bầu cử được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới?..... 100
64. Vấn đề bầu cử được quy định như thế nào trong Hiến pháp Việt Nam? 101
65. Chế độ kinh tế là gì? Được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam? 102
66. Chế độ sở hữu và sở hữu đất đai được quy định như thế nào trong Hiến pháp Việt Nam? 104
67. Quốc hội (nghị viện) là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước? 106
68. Tổ chức của quốc hội (nghị viện) được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam? 108
69. Thẩm quyền của quốc hội (nghị viện) được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?..... 109
70. Nguyên thủ quốc gia là ai? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước? 110
71. Thẩm quyền của nguyên thủ quốc gia được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?..... 112
72. Chính phủ là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước? 114
73. Tổ chức của chính phủ được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam? 116

74. Thẩm quyền của chính phủ được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?117
75. Thủ tướng chính phủ là ai? Thẩm quyền của thủ tướng chính phủ được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?..... 118
76. Toà án là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước? 120
77. Tổ chức của toà án được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?122
78. Tại sao tính độc lập của toà án lại quan trọng? Hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam quy định như thế nào về vấn đề này? 124
79. Cơ quan công tố là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước? 126
80. Tổ chức của cơ quan công tố được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?127
81. Chính quyền địa phương là gì? Hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam quy định như thế nào về nội dung này?128
82. Các cơ quan hiến định độc lập là gì? Có những cơ quan nào được quy định trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?131
83. Ủy ban quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền là gì? Hiến pháp thế giới và hiến pháp Việt Nam quy định như thế nào về cơ quan này? 133

Phần I: KHÁI QUÁT VỀ HIẾN PHÁP VÀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP

Câu hỏi 1

Hiến pháp là gì?

Có nhiều quan điểm và định nghĩa về hiến pháp. Tuy nhiên, hiểu một cách khái quát, hiến pháp là *đạo luật cơ bản của một quốc gia, dùng để xác định thể chế chính trị, cách thức tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân.*

Trong hệ thống pháp luật của quốc gia, hiến pháp là đạo luật có hiệu lực pháp lý cao nhất. Tất cả các văn bản pháp luật khác phải phù hợp, không được trái với hiến pháp. Vị trí tối cao của hiến pháp là do nó phản ánh sâu sắc nhất chủ quyền của nhân dân và về nguyên tắc phải do nhân dân thông qua (qua hội nghị lập hiến, quốc hội lập hiến hoặc trưng cầu ý dân). Điều này khác với các đạo luật bình thường chỉ do quốc hội (nghị viện) gồm những người đại diện do dân bầu và uỷ quyền xây dựng.

Câu hỏi 2

Tại sao cần có hiến pháp?

Lịch sử tồn tại và phát triển của hiến pháp gắn liền với lịch sử phát triển của loài người. Do nhu cầu chung

sống, duy trì sự tồn tại và phát triển, con người cần có nhà nước. Các nhà nước cần được xây dựng dựa trên những quy tắc tổ chức để bảo đảm rằng bộ máy cơ quan của nó có thể quản lý được mọi hoạt động trong xã hội một cách hiệu quả.

Ngay từ thời cổ đại, ở phương Đông và cũng như phương Tây, đã có những văn bản đề cập đến những quy tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước mà đôi khi được coi như là hiến pháp, ví dụ như ở Hy Lạp. Tuy nhiên, phải đến thời kỳ Cách mạng Tư sản, do nhu cầu hoàn thiện các quy định về cách thức tổ chức bộ máy nhà nước và ghi nhận các quyền tự do của người dân để hạn chế việc lạm dụng của chính quyền mới dẫn đến sự ra đời của hiến pháp theo cách hiểu hiện đại.

Trong thời đại ngày nay, sự hiện diện của hiến pháp, thành văn hoặc không thành văn, là một tiêu chí không thể thiếu của chế độ dân chủ. Hiến pháp có tác dụng khẳng định tính chính đáng của nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, xác định những phương thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước và ngăn chặn sự xâm phạm của chính quyền lực nhà nước đến các quyền và tự do của người dân. Hiến pháp, do đó, rất cần thiết cho sự phát triển của một đất nước cũng như mỗi người dân.

Câu hỏi 3

Hiến pháp tồn tại dưới những hình thức nào?

Xét hình thức biểu hiện, có hai loại hiến pháp: hiến pháp thành văn và hiến pháp không thành văn.

Hiến pháp thành văn được lập thành một văn bản riêng và được tuyên bố chính thức là luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lý tối cao. Hiện tại, hầu hết quốc gia trên thế giới có hiến pháp thành văn, do ở dạng thức này hiến pháp có nội dung rõ ràng, cụ thể, dễ áp dụng hơn hiến pháp không thành văn.

Hiến pháp thành văn thông thường có một văn bản duy nhất, nhưng đôi khi ngoài văn bản chính còn kèm theo các bản tu chính (như Hiến pháp Hoa Kỳ...), hoặc một văn bản khác (như Hiến pháp Cộng hoà Pháp 1958¹...).

Hiến pháp không thành văn là tập hợp các quy phạm, tập quán và tư tưởng phản ánh những giá trị cốt lõi của một quốc gia, được thể hiện trong một số đạo luật, văn bản chính trị, pháp lý và thậm chí cả án lệ. Các quy phạm, tập quán và tư tưởng này được coi như là các quy tắc mang tính hiến pháp, có hiệu lực tối cao, cho dù chúng không cấu thành một văn bản riêng và không được tuyên bố chính thức là luật cơ bản của nhà nước. Hiện tại chỉ có hiến pháp của một vài nước (bao gồm Anh, New Zealand, Israel) thuộc dạng này.

Nước Anh là một ví dụ điển hình của dạng hiến pháp không thành văn. Hiến pháp nước này được hình thành từ các nguồn: i) Một số văn kiện pháp lý mang tính lịch sử (Đại Hiến chương Magna Carta

¹ Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền 1793 của Cách mạng Pháp được nhắc đến trong Lời nói đầu và được coi là một phần của Hiến pháp Cộng hoà Pháp 1958.

năm 1215, Luật về các quyền năm 1689..); ii) Một số đạo luật quan trọng hiện hành (Luật nhân quyền năm 1998, Luật tự do thông tin năm 2000, Luật cải cách Hiến pháp năm 2005..); iii) Một số tập quán chính trị (chẳng hạn, tập quán Nhà Vua (hay Nữ hoàng) tham vấn các bộ trưởng trước khi ra quyết định..); iv) Một số án lệ của Tòa án (chẳng hạn, phán quyết trong vụ *Entick kiện Carrington*, trong đó xác lập những nguyên tắc giới hạn quyền lực của ngành hành pháp); v) Học thuyết của một số chuyên gia về hiến pháp (chẳng hạn như John Locke, Walter Bagehot, A.V Dicey..).

Căn cứ vào thủ tục sửa đổi, có thể chia hiến pháp thành hai loại “cứng” (*rigid constitution*) và “mềm dẻo” (*flexible constitution*), trong đó *hiến pháp cứng* đòi hỏi việc sửa đổi phải tuân theo những thủ tục đặc biệt², còn *hiến pháp mềm dẻo* thì có thể sửa đổi theo thủ tục lập pháp thông thường của nghị viện.

Xét theo hai tiêu chí kể trên, Việt Nam có hiến pháp thành văn và thuộc dạng “mềm dẻo”.

Câu hỏi 4

Hiến pháp xuất hiện từ bao giờ và phát triển như thế nào?

Như đã đề cập, từ hàng ngàn năm trước công nguyên, ở nhiều khu vực đã có những đạo luật được

² Ví dụ, như Hiến pháp Hoa Kỳ. Việc sửa đổi hiến pháp này phải có sự đồng ý của nghị viện của 3/4 số tiểu bang, hoặc phải thông qua một Hội nghị lập hiến.

thiết lập để điều chỉnh những mối quan hệ cơ bản trong xã hội. Vì thế, đôi khi chúng cũng được coi là hiến pháp. Mặc dù vậy, theo nghĩa hiện đại, Hiến pháp Hoa Kỳ 1787 được thừa nhận rộng rãi là bản hiến pháp thành văn đầu tiên trên thế giới.

Trong thời kỳ đầu (cuối thế kỷ 18 đến hết thế kỷ 19), các hiến pháp chủ yếu được xây dựng ở Bắc Mỹ và châu Âu, sau đó dần lan sang một số nước châu Á và châu Mỹ La-tinh. Phải từ sau thập kỷ 1940, số quốc gia trên thế giới có hiến pháp mới tăng nhanh, đặc biệt ở khu vực châu Á và châu Phi, cùng với thắng lợi của phong trào giành độc lập dân tộc và sự tan rã của hệ thống thuộc địa của các nước thực dân châu Âu. Hiện nay, không chỉ các quốc gia mà một số lãnh thổ trên thế giới cũng ban hành hiến pháp.

Trong giai đoạn đầu, hiến pháp (còn gọi là hiến pháp cổ điển) thường có nội dung hẹp (chủ yếu quy định về tổ chức bộ máy nhà nước và một số quyền cơ bản của công dân). Kể từ sau năm 1917, xuất hiện mô hình hiến pháp của các nước XHCN (XHCN) với nội dung rộng hơn nhiều (ngoài các vấn đề về tổ chức bộ máy nhà nước và quyền công dân, còn đề cập đến cả chế độ kinh tế, chính sách văn hoá, xã hội, khoa học, quốc phòng, an ninh...). Xen giữa hai trường phái này là một dạng hiến pháp có nội dung trung hoà. Kể từ đầu thập kỷ 1980, hiến pháp hiện đại có xu hướng hiến định các cơ quan độc lập để giám sát quyền lực (hội đồng bầu cử quốc gia, hội đồng/toà án hiến pháp, ngân hàng nhà nước, ombudsman, cơ quan công vụ, cơ quan nhân quyền

quốc gia, cơ quan chống tham nhũng quốc gia...) – những thiết chế mà trước đó ít hoặc chưa được quy định trong hiến pháp.

Quá trình phát triển bao gồm cả việc sửa đổi hoặc thay thế hiến pháp. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều đã từng nhiều lần sửa đổi hoặc thay thế hiến pháp. Ví dụ, thuộc dạng “cứng”, Hiến pháp Mỹ từ 1787 đến nay đã trải qua 27 lần tu chính, còn thuộc dạng “mềm dẻo”, Hiến pháp Thái Lan từ năm 1932 đến năm 2007 đã 16 lần thay đổi (chưa tính các bản hiến pháp lâm thời)...Sự sụp đổ của hệ thống các nước XHCN ở Liên Xô-Đông Âu cũ vào những năm cuối thế kỷ 20 đã dẫn đến sự thay đổi hiến pháp của một loạt quốc gia trong khu vực này và nhiều khu vực khác trên thế giới.

Câu hỏi 5

Hiến pháp có những chức năng gì?

Hiến pháp có các chức năng cơ bản sau đây:

- *Thiết lập và trao quyền cho bộ máy nhà nước:* Hiến pháp quy định cơ cấu của bộ máy nhà nước và trao quyền hạn cho các cơ quan nhà nước chính (quyền lập pháp cho Nghị viện/Quốc hội, quyền hành pháp cho Chính phủ, quyền tư pháp cho Tòa án). Chỉ khi được quy định trong hiến pháp, các cơ quan nhà nước và quyền lực của các cơ quan đó mới có tính pháp lý chính đáng.

- *Giới hạn và kiểm soát quyền lực của các cơ quan nhà nước*: Cùng với việc trao quyền, hiến pháp xác định giới hạn và cách thức sử dụng quyền lực được giao của các cơ quan nhà nước. Ngoài ra, hiến pháp còn thiết lập các cơ chế và thiết chế để giám sát, kiểm soát và xử lý việc lạm dụng quyền lực của các cơ quan nhà nước (ví dụ, cơ chế giám sát nội bộ giữa các cơ quan nhà nước; cơ chế giám sát của xã hội thông qua các quyền con người, quyền công dân; cơ chế giám sát thông qua các cơ quan hiến định độc lập).
- *Bảo vệ, thúc đẩy các quyền con người, quyền công dân*: Quyền con người, quyền công dân là một trong những nội dung quan trọng nhất không thể thiếu của các hiến pháp từ trước tới nay. Bên cạnh việc ghi nhận các quyền con người, quyền công dân, các hiến pháp còn quy định các cơ chế, thiết chế để bảo đảm rằng các quyền đó được tôn trọng, thực hiện trong thực tế, ví dụ như Ủy ban nhân quyền quốc gia. Chính vì vậy, theo Alexander Hamilton: “*Bản thân Hiến pháp, với ý nghĩa thực sự và mục đích hữu dụng thực sự, chính là một đạo luật về các quyền*”³.

Ngoài các chức năng cơ bản nêu trên, một số hiến pháp còn đóng vai trò là văn bản tuyên bố các giá trị cốt lõi của một dân tộc và những định hướng phát triển của một đất nước.

³ Jame Madison, Alexander Hamilton, John Jay, *The Federalist Papers* (U.S.A: Penguin Group, 1987), tr. 477.



Ảnh: Người dân Thái Lan đang tập trung quanh Tượng đài Dân chủ tại thủ đô Bangkok. Tượng đài, với bản Hiến pháp 1932 nằm trên bệ ở trung tâm, đánh dấu sự chấm dứt của chế độ quân chủ tuyệt đối và chuyển sang quân chủ lập hiến (quân chủ đại nghị).

Câu hỏi 6

Hiến pháp quan trọng như thế nào đối với một quốc gia?

Một bản hiến pháp tốt là nền tảng để tạo lập một thể chế chính trị dân chủ và một nhà nước minh bạch, quản lý xã hội hiệu quả, bảo vệ tốt các quyền lợi của người dân. Đây là những yếu tố không thể thiếu để một quốc gia ổn định và phát triển.

Lịch sử nhân loại cho thấy hiến pháp gắn liền với vận mệnh của mỗi quốc gia. Sự thịnh vượng, tính năng động, sức sáng tạo mạnh mẽ của xã hội và khả năng “hoá giải” khủng hoảng một cách nhanh chóng của một số quốc gia (Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đức...) được cho là xuất phát từ những nguyên tắc được xác lập trong

hiến pháp của các nước này. Ngược lại, sự suy yếu và sụp đổ của nhiều quốc gia có nguyên nhân từ những thiết chế, quy phạm chuyên chính, tập quyền và xa rời thực tế trong hiến pháp của các nước đó.

Câu hỏi 7

Hiến pháp quan trọng như thế nào đối với mỗi người dân?

Một bản hiến pháp tốt rất quan trọng với mọi người dân, xét trên nhiều phương diện.

Trước hết, một bản hiến pháp tốt giúp tạo lập một nền dân chủ thực sự, trong đó mọi người dân có thể tự do bày tỏ tư tưởng, ý kiến và quan điểm về các vấn đề của đất nước và bản thân mình mà không sợ hãi bị đàn áp hay trừng phạt. Đây là tiền đề để khai mở và phát huy trí tuệ, năng lực của mọi cá nhân trong xã hội, cũng như để phòng, chống lạm quyền và tham nhũng.

Một bản hiến pháp tốt cũng đồng nghĩa với việc ghi nhận đầy đủ các quyền con người, quyền công dân phù hợp với các chuẩn mực chung của cộng đồng quốc tế, cũng như các cơ chế cho phép mọi người dân có thể sử dụng để bảo vệ các quyền của mình khi bị vi phạm. Hiến pháp tốt là công cụ pháp lý đầu tiên và quan trọng nhất để bảo vệ dân quyền và nhân quyền.

Cuối cùng, một bản hiến pháp tốt, với tất cả những ưu điểm nêu trên, sẽ tạo ra sự ổn định và phát triển của đất nước, qua đó giúp người dân thoát khỏi sự đói nghèo.

Câu hỏi 8

Hiến pháp có vị trí như thế nào trong hệ thống pháp luật quốc gia?

Ở mọi nước trên thế giới, hiến pháp đều được coi là đạo luật gốc của quốc gia, là nền tảng để xây dựng các đạo luật thông thường khác. Mọi đạo luật thông thường đều nhằm để cụ thể hoá các chế định, quy phạm của hiến pháp, và vì vậy, không được trái với hiến pháp.

Khi hiến pháp được thay thế hoặc sửa đổi, các đạo luật có những quy định trái hoặc còn thiếu so với nội dung của hiến pháp đều phải được thay thế hoặc sửa đổi theo. Điều này tạo ra tính thống nhất của hệ thống pháp luật quốc gia.

Câu hỏi 9

Có những yếu tố gì để phân biệt giữa hiến pháp và các đạo luật khác của quốc gia?

Một bản hiến pháp khác biệt so với các đạo luật thông thường khác của quốc gia ở những điểm cơ bản sau:

- *Tính chất:* Hiến pháp là văn bản thể hiện và bảo vệ chủ quyền của nhân dân, thông qua việc giới hạn quyền lực của nhà nước và khẳng định các quyền con người, quyền công dân. Trong khi đó, các đạo luật thông thường là tập hợp những quy tắc cư xử bắt buộc do nhà nước lập ra để quản lý xã hội, vì thế mang tính chất là công cụ pháp lý của nhà nước, chủ yếu phản ánh ý chí của nhà nước (tuy về nguyên tắc không được đi ngược với ý chí của nhân dân vì không được trái với hiến pháp).

- *Phạm vi và mức độ điều chỉnh*: Hiến pháp có phạm vi điều chỉnh rất rộng, liên quan đến tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của quốc gia, song chỉ tập trung vào các mối quan hệ cơ bản và chỉ đề cập đến các nguyên tắc định hướng, nền tảng, không đi sâu vào chi tiết. Trong khi đó, các đạo luật thông thường chỉ đề cập đến một lĩnh vực, thậm chí một nhóm quan hệ xã hội trong một lĩnh vực nhất định, nhưng đi sâu điều chỉnh từng mối quan hệ cụ thể.
- *Thủ tục xây dựng và sửa đổi*: Quy trình xây dựng và sửa đổi hiến pháp bao gồm nhiều thủ tục chặt chẽ và đòi hỏi nhiều thời gian hơn so với các đạo luật thông thường, đặc biệt với những hiến pháp “cứng”. Ngay cả với những hiến pháp “mềm dẻo” cũng đòi hỏi việc xin ý kiến nhân dân (ở nhiều quốc gia phải tổ chức trưng cầu ý dân) là bắt buộc khi xây dựng hiến pháp (trong khi ở một số quốc gia việc này không nhất thiết phải thực hiện với mọi đạo luật thông thường). Thêm vào đó, việc thông qua hiến pháp cũng đòi hỏi tỷ lệ biểu quyết cao hơn (đa số 2/3) so với việc thông qua các đạo luật thông thường.

Câu hỏi 10

Vì sao nói hiến pháp là một “khế ước xã hội”?

Theo Từ điển pháp luật Black (*Black's Law Dictionary*), hiến pháp là “...một hợp đồng giữa chính quyền và người dân, theo đó quyền cai trị của chính quyền do người dân trao cho”.

Hiến pháp là nền tảng cho việc tổ chức nhà nước và quản lý xã hội. Vì thế, việc xây dựng hiến pháp cũng có nghĩa là việc xác định cách thức các mối quan hệ cơ bản trong xã hội sẽ được giải quyết như thế nào. Do chủ quyền nhân dân là quyền lực tối cao ở một quốc gia nên về nguyên tắc chỉ có người dân mới có quyền xây dựng hiến pháp. Về vấn đề này, Thomas Paine⁴ từng nói: “*Hiến pháp không phải là đạo luật của một chính phủ, mà là đạo luật của một dân tộc nhằm cấu thành nên chính phủ...*”. Quá trình xây dựng hiến pháp tất yếu diễn ra những tranh luận và thoả hiệp giữa các cá nhân và nhóm công dân nhằm tìm ra cách thức tổ chức nhà nước và quản lý xã hội mang lại nhiều lợi ích tốt nhất cho tất cả mọi chủ thể. Vì thế, có thể coi hiến pháp là một kế ước xã hội, mặc dù trên thực tế điều này không bao giờ chính xác hoàn toàn, bởi rất ít khi tất cả cá nhân và nhóm trong xã hội ở một quốc gia đều có thể tham gia và có vai trò, ảnh hưởng thực sự trong quá trình xây dựng hiến pháp.

Câu hỏi 11

Vì sao nói hiến pháp là văn bản thể hiện và bảo vệ chủ quyền của nhân dân?

Thuật ngữ *chủ quyền nhân dân* được đề cập vào thế kỷ XVIII bởi J.J.Rousseau, chỉ ý chí chung của cộng

⁴ Thomas Paine (1737-1809) - nhà triết học, nhà cách mạng, người theo trường phái chủ nghĩa tự do cổ điển, một nhân vật nổi bật trong phong trào Khai sáng. Ông là người ủng hộ nhiệt tình cuộc cách mạng giành độc lập của các thuộc địa Mỹ khỏi Đế chế Anh. Những tác phẩm nổi tiếng của ông bao gồm: *Common Sense* (1776), *Rights of Man* (1791), *The Age of Reason* (1794), *Agrarian Justice* (1795)..

đồng xã hội (nhân dân). Theo Rousseau, chủ quyền nhân dân mang tính chất tối cao, không thể từ bỏ và không thể phân chia. Việc chia quyền lực nhà nước thành các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp chỉ là biểu hiện bên ngoài, còn thực chất, các bộ phận này đều phụ thuộc vào và nhằm thực hiện quyền lực tối cao của nhân dân. Chủ quyền nhân dân là nền tảng cho sự ra đời của nhà nước, vì thế cao hơn, chi phối và là cơ sở bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước.

Hiện nay, tư tưởng về chủ quyền nhân dân đã được thừa nhận rộng rãi ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Hiến pháp của các nước, dưới các hình thức khác nhau (nhưng thông thường ở ngay Lời nói đầu), đều khẳng định nhân dân là nguồn gốc của quyền lực nhà nước. Ví dụ, Lời nói đầu của Hiến pháp Hoa Kỳ 1787 nêu rằng: *Chúng tôi nhân dân Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, với mục đích xây dựng một Liên bang hoàn hảo hơn, thiết lập công lý, duy trì an ninh trong nước, tạo dựng phòng thủ chung, thúc đẩy sự thịnh vượng chung, giữ vững nền tự do cho bản thân và con cháu chúng ta, quyết định thiết lập hiến pháp này cho Hợp chúng quốc Hoa Kỳ.* Hoặç Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa quy định: *Được nhân dân trao cho trách nhiệm soạn thảo hiến pháp, Quốc hội nhận thấy hiến pháp cần phải được xây dựng theo các nguyên tắc sau: Đoàn kết toàn dân không phân biệt nòi giống, giàu nghèo, gái trai, tôn giáo; bảo đảm các quyền tự do dân chủ cho nhân dân; kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ.*

Để thể hiện và bảo vệ chủ quyền nhân dân, thông thường hiến pháp chỉ có thể được thông qua với sự chấp thuận của nhân dân (qua trưng cầu ý dân). Thêm vào đó,

hiến pháp thường quy định các nguyên tắc bầu cử (tự do, phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín) như là phương thức để nhân dân ủy quyền cho các thiết chế đại diện. Ngoài ra, việc quy định các cơ chế, thiết chế giám sát, kiểm soát quyền lực (giữa các cơ quan nhà nước và giữa nhân dân với nhà nước) trong hiến pháp cũng là những cách thức để bảo đảm quyền lực của nhân dân.

Câu hỏi 12

Vì sao nói hiến pháp là văn bản tổ chức quyền lực nhà nước?

Hiến pháp của quốc gia nào cũng đóng vai trò như là một đạo luật gốc, cơ bản và khái quát nhất, về tổ chức quyền lực nhà nước. Chúng đều có những chế định (tập hợp các quy định, quy phạm) xác lập cơ cấu, các quy tắc tổ chức, vận hành và mối quan hệ giữa các cấu phần cơ bản của bộ máy nhà nước, bao gồm cơ quan lập pháp (quốc hội/ng hội viện), cơ quan hành pháp (chính phủ) và cơ quan tư pháp (tòa án). Dựa trên các chế định này của hiến pháp, các đạo luật về tổ chức nhà nước sẽ được xây dựng để chi tiết hoá những vấn đề còn chưa cụ thể. Các đạo luật này chỉ có thể cụ thể hóa mà không được có những quy định trái với hiến pháp.

Câu hỏi 13

Vì sao nói hiến pháp là phương tiện bảo vệ quyền con người, quyền công dân?

Như đã đề cập, một trong những chức năng cơ bản của hiến pháp là bảo vệ các quyền con người, quyền

công dân. Thông qua hiến pháp, người dân xác định những quyền gì của mình mà nhà nước phải tôn trọng và bảo đảm thực hiện, cùng những cách thức để bảo đảm thực thi những quyền đó.

Với tính chất là văn bản pháp lý có hiệu lực tối cao, hiến pháp là bức tường chắn quan trọng nhất để ngăn ngừa những hành vi lạm dụng, xâm phạm quyền con người, quyền công dân, cũng như là nguồn tham chiếu đầu tiên mà người dân thường nghĩ đến khi các quyền của mình bị vi phạm. Hiệu lực bảo vệ quyền con người, quyền công dân của hiến pháp còn được phát huy qua việc hiến định các cơ chế, thiết chế bảo vệ quyền, cụ thể như thông qua hệ thống toà án tư pháp, các cơ quan nhân quyền quốc gia, cơ quan thanh tra Quốc hội (*Ombudsman*) hay toà án hiến pháp...

Câu hỏi 14

Vì sao nói hiến pháp là công cụ để phòng, chống tham nhũng?

Theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế: *“Tham nhũng là lạm dụng quyền lực được giao để thu lợi riêng”*. Từ định nghĩa này, có thể thấy bản chất của tham nhũng chính là sự tha hoá của quyền lực – một quá trình mang tính quy luật mà đã được John Acton (1834-1902) vạch ra từ năm 1887: *“Quyền lực dẫn tới sự tha hóa. Quyền lực tuyệt đối dẫn tới sự tha hóa một cách tuyệt đối”*.

Để ngăn ngừa tham nhũng cần phải kiểm soát và chế ước những chủ thể nắm giữ quyền lực. Đây là

một trong những chức năng cơ bản của hiến pháp. Tùy theo từng quốc gia, hiến pháp quy định những cách thức giám sát, kiểm soát quyền lực khác nhau, song đều triển khai theo cả hai phương diện: giám sát, kiểm soát trong nội bộ các cơ quan nhà nước (mà đặc trưng là cơ chế tam quyền phân lập) và giám sát, kiểm soát của nhân dân từ bên ngoài với bộ máy nhà nước.

Ngoài những quy định về kiểm chế đối trọng giữa ba nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp, hiến pháp của một số quốc gia, ví dụ như Thái Lan, còn quy định nhiều cơ chế và thiết chế giám sát quyền lực khác bổ sung, hỗ trợ lẫn nhau, cụ thể như: chế độ bất khả kiêm (cấm các quan chức nhà nước không đồng thời giữ hai chức vụ hay có vai trò trong các đảng chính trị); chế độ công khai, minh bạch tài sản và thu nhập (của các quan chức nhà nước); các quy định chống xung đột lợi ích (cấm các quan chức và người thân trực tiếp hay gián tiếp tham gia các doanh nghiệp nhà nước hay cung cấp dịch vụ công); mở rộng các quyền dân sự chính trị, đặc biệt là tự do thông tin, để người dân dễ dàng giám sát chính phủ; thành lập các thiết chế hiến định độc lập để giám sát, xử lý các quan chức tham nhũng, cụ thể như toà án hiến pháp (thậm chí cả toà án hình sự riêng để xét xử những người giữ chức vụ chính trị cao), Ủy ban chống tham nhũng quốc gia, cơ quan Thanh tra Quốc hội, Hội đồng Kiểm toán quốc gia, Ủy ban Nhân quyền quốc gia, Hội đồng bầu cử quốc gia...

Câu hỏi 15

Vì sao nói hiến pháp là công cụ để đánh giá một nền dân chủ?

Theo Patrick Henry⁵: *“Hiến pháp không phải là một công cụ của chính phủ để đàn áp nhân dân, mà là một công cụ để nhân dân kiểm chế chính phủ ..”*. Câu nói này phản ánh một cách khái quát mối quan hệ giữa hiến pháp và dân chủ. Nó cũng có nghĩa là thông qua hiến pháp có thể bước đầu đánh giá được một nền dân chủ.

Bản chất của hiến pháp là dân chủ, vì nó thể hiện quyền lực của nhân dân và phải được thông qua với sự đồng ý của nhân dân. Như vậy, hiến pháp phản ánh một nền dân chủ trước hết qua cách thức làm ra nó. Về khía cạnh này, khả năng, mức độ tham gia (thực chất) của người dân vào việc xây dựng và thông qua hiến pháp tỷ lệ thuận với tính dân chủ của một nhà nước. Ở một quốc gia càng dân chủ, nhà nước càng áp dụng nhiều biện pháp để người dân có thể tự do và thuận lợi đóng góp ý kiến vào việc xây dựng hiến pháp, cũng như vào việc bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu ý dân về hiến pháp. Thêm vào đó, ở một quốc gia dân chủ, quá trình trưng cầu ý dân và xin ý kiến nhân dân được thực hiện một cách trân trọng, minh bạch, dưới sự giám sát chặt chẽ của báo chí và các tổ chức xã hội dân sự. Điều này rất quan trọng vì hầu hết các nước thực hiện trưng cầu ý dân hoặc các hình thức xin ý kiến nhân dân về dự

⁵ Patrick Henry (1736-1779) - thống đốc bang Virginia của Mỹ những năm 1770, một trong những người sáng lập ra nước Mỹ, thành viên của Hội nghị lập hiến 1787, nổi tiếng với tư tưởng cách mạng và tinh thần kiên quyết chống tham nhũng.

thảo hiến pháp, nhưng ở nhiều quốc gia quá trình này được tiến hành một cách hình thức, thiếu minh bạch hoặc đi kèm với sự đe dọa (công khai hay ngầm ngấm) của chính quyền khiến người dân không dám thể hiện quan điểm thật sự của mình.

Tính chất, mức độ của một nền dân chủ cũng được thể hiện qua nội dung của hiến pháp. Về khía cạnh này, một hiến pháp càng có cơ chế giám sát quyền lực và bảo vệ quyền con người, quyền công dân tiến bộ thì càng thể hiện tính chất, mức độ dân chủ cao của nhà nước. Đó là bởi chỉ trong môi trường dân chủ, các vấn đề này mới được khẳng định trong hiến pháp. Đến lượt nó, một khi đã được ghi nhận trong hiến pháp, những vấn đề này sẽ là nền tảng để thúc đẩy nền dân chủ của quốc gia.

Câu hỏi 16

Hiến pháp và pháp quyền (*rule of law*) liên hệ với nhau như thế nào?

Pháp quyền (*rule of law*, hay “nhà nước pháp quyền” như thường gọi ở Việt Nam), theo định nghĩa giản dị của Max Weber, là một trật tự xã hội dựa trên sự “thượng tôn luật pháp”. Trật tự này phản ánh quan niệm của John Locke: “*Tự do của con người trong một chế độ cai trị có nghĩa là sống theo một luật lệ bền vững, chung cho cả mọi người trong xã hội; luật lệ này phải được quy định bởi cơ quan lập pháp đã được thiết lập trong chế độ đó*”⁶.

⁶ Trích trong “Luận thuyết về Chính quyền Dân sự”, Tập 2, Chương 4

Tư tưởng pháp quyền xuất phát ở phương Tây từ thời La Mã và được phát triển hoàn chỉnh bởi thuyết chủ nghĩa hợp hiến (hoặc chủ nghĩa lập hiến - *constitutionalism*) - học thuyết chính trị, pháp lý cho rằng quyền lực nhà nước phải được quy định bởi hiến pháp, nhà nước phải quản lý xã hội theo hiến pháp, có nhiệm vụ trước hết là nhằm phục vụ cộng đồng và bảo vệ các quyền, tự do của con người. Như vậy, giữa pháp quyền và hiến pháp có mối quan hệ không tách rời. Từ trước đến nay, những tư tưởng pháp quyền luôn là nền tảng cho nội dung và phản ánh tính chất tiến bộ của các bản hiến pháp.

Cần phân biệt giữa pháp quyền (*rule of law*) và “cai trị bằng pháp luật” (*rule by law*). Trong nhà nước cai trị bằng pháp luật, luật pháp là một công cụ của chính quyền để cai trị xã hội và nhà cầm quyền ở trên pháp luật. Trái lại, trong nhà nước pháp quyền, không một chủ thể nào, kể cả chính quyền, được vượt qua luật pháp; mọi chủ thể đều bình đẳng trước luật pháp, nhà nước phải hành động trong khuôn khổ luật pháp và luật pháp là công cụ điều chỉnh quyền lực của chính quyền.

Câu hỏi 17

Tam quyền phân lập là gì? Thể hiện qua hiến pháp như thế nào?

Tam quyền phân lập là nội dung học thuyết của Montesquieu, trong đó phân chia quyền lực nhà nước cho ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mục

đích là để tạo cơ chế nội bộ giám sát, ngăn ngừa sự lạm quyền trong bộ máy nhà nước.

Trong thực tế, tư tưởng về việc phân chia quyền lực trong tổ chức nhà nước đã được đề cập bởi một số nhà triết học khác, bao gồm John Locke, và đã được áp dụng (ở mức độ nhất định) từ thời La Mã cổ đại. Tuy nhiên, chỉ đến Montesquieu thì tư tưởng này mới được phát triển thành một học thuyết độc lập, hoàn chỉnh.

Học thuyết tam quyền phân lập được áp dụng một cách phổ biến trong hiến pháp của các nước tư sản (mà điển hình là Hiến pháp Hoa Kỳ). Dựa trên học thuyết này, hiến pháp của các nước tư sản giao quyền lập pháp cho nghị viện (là cơ quan đại diện được bầu ra bằng tuyển cử, được coi là biểu hiện ý chí chung của quốc gia), quyền hành pháp cho chính phủ (là cơ quan có trách nhiệm thực thi luật pháp đã được nhà nước ban hành), quyền tư pháp cho tòa án (để phán xử những vi phạm pháp luật). Bên cạnh đó, tùy quốc gia, hiến pháp còn có nhiều quy định về mối quan hệ ràng buộc giữa ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ví dụ, theo Hiến pháp Hoa Kỳ, Nghị viện có quyền thông qua luật nhưng để có hiệu lực phải được Tổng thống ký phê chuẩn. Ngược lại, Tổng thống có quyền ký kết các điều ước quốc tế nhưng phải được Thượng viện phê chuẩn. Từ sau vụ Marbury kiện Madison, nhánh tư pháp ở Hoa Kỳ có quyền xem xét các đạo luật đã được ban hành liệu có vi hiến hay không ...

Tính đến nay, sự phân quyền và ràng buộc theo học thuyết tam quyền phân lập tạo ra cơ chế nội bộ hữu hiệu nhất để các nhánh quyền lực nhà nước giám sát, kiểm chế và đối trọng nhau, ngăn ngừa sự lạm quyền; đồng thời vẫn bảo đảm những mối liên hệ cần thiết giữa các nhánh quyền lực bị chia tách để những cơ quan này có thể cộng tác với nhau vì lợi ích chung của đất nước... Chính vì vậy, không chỉ hiến pháp các nước tư sản mà hiến pháp của hầu hết quốc gia trên thế giới hiện nay đều được xây dựng dựa theo lý thuyết tam quyền phân lập, dù mức độ và cách thức áp dụng ít nhiều khác nhau.

Câu hỏi 18

Nguyên tắc tập quyền là gì? Thể hiện qua hiến pháp như thế nào?

Nguyên tắc tập quyền (hay nguyên tắc tập quyền XHCN) là nền tảng tổ chức bộ máy nhà nước của các nước XHCN. Nguyên tắc này đề cao vị trí, vai trò của cơ quan đại diện các cấp (Quốc hội, Hội đồng nhân dân) trong tổng thể bộ máy nhà nước. Theo nguyên tắc này, hiến pháp xác định cơ quan đại diện cao nhất (Quốc hội) cũng là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền bầu ra các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước, bao gồm chính phủ và toà án tối cao, đồng thời trao các chức năng, nhiệm vụ và giám sát hoạt động của các cơ quan đó.

Nguyên tắc tập quyền XHCN có nguồn gốc từ lý luận của chủ nghĩa Mác – Lênin, gắn liền với yêu

cầu xây dựng nhà nước chuyên chính vô sản. Lấy hình mẫu từ Công xã Pari năm 1871, C.Mác phân tích và cho rằng đây là một mô hình tổ chức quyền lực nhà nước kiểu mới, cho phép chính quyền tập trung vào tay giai cấp công nhân và xoá bỏ chế độ tư hữu tư bản. Sau khi Cách mạng tháng Mười Nga (1917) thành công, trước nhu cầu xây dựng, củng cố nhà nước chuyên chính vô sản, V.I.Lênin áp dụng tư tưởng của C.Mác trong thực tế bằng cách lập ra các Xô-viết - những cơ quan đại diện dân cử, tập trung trong tay cả quyền lập pháp, quyền kiểm soát việc chấp hành các pháp luật, đồng thời trực tiếp thực hiện pháp luật thông qua các uỷ viên.

Việc tập trung quyền lực nhà nước vào một cơ quan đại diện dân cử được cho là giúp bảo đảm tính thống nhất của quyền lực và nguyên tắc toàn bộ quyền lực thuộc về nhân dân. Mặc dù vậy, do quyền lực luôn có nguy cơ bị tha hoá, tập trung quyền lực dễ dẫn đến tình trạng quan liêu, trì trệ và lạm quyền do thiếu giám sát, kiểm soát nội bộ. Hậu quả là hiệu năng quản lý của bộ máy nhà nước thấp, tham nhũng phổ biến, các quyền con người, quyền công dân bị vi phạm.

Để khắc phục hạn chế của nguyên tắc tập quyền, từ trước đến nay các nhà nước XHCN đã cố gắng áp dụng nhiều biện pháp như thiết lập hệ thống cơ quan viện kiểm sát, xây dựng một cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp...nhưng thực tế cho thấy những biện pháp này rất ít hiệu quả.

Câu hỏi 19

Chủ nghĩa hợp hiến là gì? Liên hệ với hiến pháp như thế nào?

Theo Từ điển Stanford (*Stanford Encyclopedia of Philosophy*), chủ nghĩa hợp hiến (*constitutionalism*, còn được gọi là chủ nghĩa lập hiến, chủ nghĩa hiến pháp) là một tư tưởng xuất phát từ các học thuyết chính trị của John Locke và những người sáng lập ra Hiến pháp Mỹ, theo đó quyền lực chính quyền cần phải được giới hạn về mặt pháp lý và chính phủ phải tuân thủ những giới hạn đó trong hoạt động. Theo một định nghĩa khác, chủ nghĩa hợp hiến có nghĩa là “*một tập hợp ý tưởng, thái độ và khuôn mẫu hành động phản ánh nguyên tắc là thẩm quyền của chính phủ xuất phát từ người dân và bị giới hạn bởi hiến pháp*”⁷.

Như vậy, có thể thấy chủ nghĩa hợp hiến và hiến pháp có mối quan hệ không tách rời. Tất cả những đặc điểm bản chất của chủ nghĩa hợp hiến, từ quyền lực tối cao của nhân dân, giới hạn của quyền lực nhà nước và việc giám sát, kiểm soát quyền lực...đều được thể hiện trong hiến pháp. Chính vì vậy, có quan điểm cho rằng, chủ nghĩa hợp hiến (hiểu theo khái niệm miêu tả) thực chất là một định chế chính trị được xây dựng vận hành dựa trên một đạo luật tối cao là hiến pháp⁸.

⁷ Don E. Fehrenbacher, *Sectional Crisis and Southern Constitutionalism*, Louisiana State University Press, 1995.

⁸ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, 1987, tr.309.

Chủ nghĩa hợp hiến giúp giải quyết tình thế luẩn quẩn của nhân loại mà một tác giả đã chỉ ra, đó là: “*Bất cứ thiết chế nào sử dụng đủ quyền lực để bảo vệ tôi khỏi bị hàng xóm cướp bóc, tất có thể sử dụng đủ quyền lực để phá hủy hoặc nô lệ hóa tôi*”⁹. Nói cách khác, một khi chúng ta được giải thoát khỏi tình trạng vô chính phủ thì rất có thể sẽ sớm bị kìm kẹp bởi một chính thể chuyên chế. Bằng việc ấn định rạch ròi những giới hạn quyền lực của chính quyền và thiết lập những cơ chế để giám sát, ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực đó, chủ nghĩa hợp hiến là công cụ giúp nhân loại giải quyết nghịch lý này.

Tuy nhiên, cần thấy rằng tuy gắn liền với hiến pháp, song không phải mọi quốc gia có hiến pháp thành văn đều thực thi chủ nghĩa hợp hiến, trong khi có những quốc gia có hiến pháp không thành văn, tiêu biểu như nước Anh, lại rất tuân thủ những nguyên tắc này. Nói cách khác, khi nói đến chủ nghĩa hợp hiến, điều quan trọng nhất không phải là có một bản hiến pháp, mà là văn hóa, truyền thống chính trị của một quốc gia cho phép bảo đảm rằng chính quyền chỉ có thể làm những gì trong giới hạn được nhân dân cho phép.

Một điểm nữa là những chế định về giới hạn quyền lực trong hiến pháp thường không đủ để ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực của chính quyền. Chính vì vậy, hiến pháp cần có thêm những quy phạm khác để phòng ngừa những hành vi vi hiến – mà thực chất là

⁹ Janes Holmes, *Women, Men, and Politeness*, Language Arts & Disciplines, 1995, tr.270-271.

sự phá hoại chủ nghĩa hợp hiến. Theo nghĩa đó, một tác giả cho rằng, chủ nghĩa hợp hiến cần gồm các yếu tố: (1) Chính quyền phù hợp với hiến pháp; (2) Phân chia quyền lực; (3) Chủ quyền của nhân dân và chính quyền dân chủ; (4) Giám sát pháp lý; (5) Cơ quan tư pháp độc lập; (6) Chính quyền bị hạn chế bởi Đạo luật về quyền; (7) Kiểm soát cảnh sát; (8) Quân đội nằm dưới sự điều khiển của dân sự; và (9) Không quyền lực nào của nhà nước có thể đình chỉ hoạt động của một phần hoặc toàn bộ hiến pháp¹⁰.

Câu hỏi 20

Bảo hiến là gì? Có những mô hình bảo hiến nào?

Bảo hiến (hay còn được gọi là *bảo vệ hiến pháp, kiểm hiến, giám sát tư pháp* hoặc *tài phán hiến pháp – constitutional review/judicial review*), theo định nghĩa của một số từ điển pháp luật phổ biến, là thẩm quyền của các tòa án của một quốc gia được xem xét và đánh giá tính hợp hiến của các đạo luật hoặc quyết định của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Sở dĩ bảo hiến thường được gọi là *tài phán hiến pháp (giám sát tư pháp/judicial review)* vì từ trước đến nay nó gắn liền với chức năng của tòa án trong việc xem xét tính pháp lý trong hoạt động của các cơ quan hành chính. Tuy nhiên, có cách hiểu bảo hiến rộng hơn, trong đó chủ thể đóng vai trò này không

¹⁰ Xem Louis Henkin, 2000 (trích từ Bo Li, *What is Constitutionalism? Perspectives*, Vol. 1, No. 6, http://www.oycf.org/Perspectives2/6_063000/what_is_constitutionalism.htm).

chỉ là toà án mà còn bao gồm nghị viện và hội đồng hiến pháp.

Mô hình bảo hiến Đức (châu Âu), còn được gọi là mô hình bảo hiến *tập trung*, trao quyền bảo hiến cho một tòa án chuyên trách gọi là Tòa án Hiến pháp. Mô hình bảo hiến Hoa Kỳ, còn được gọi là mô hình bảo hiến *phân tán*, trao quyền bảo hiến cho tất cả các tòa án, mà thẩm quyền cuối cùng là Tòa án Tối cao. Theo một thống kê trên phạm vi toàn thế giới, hai mô hình bảo hiến được sử dụng phổ biến nhất là mô hình tòa án hiến pháp kiểu châu Âu (chiếm 29,61%) và mô hình Hoa Kỳ (chiếm 29,05%). Tiếp theo đó là các mô hình tòa thượng thẩm kiểu châu Âu (chiếm 11,7%)¹¹.



Ảnh: Một phiên xử của Tòa án Hiến pháp Nga, cơ quan được thành lập theo Hiến pháp CHLB Nga 1993.

¹¹ Arne Mavčič, *Historical Steps in the Development of Systems of Constitutional Review and Particularities of Their Basic Models*, tại <http://www.concourts.net/introen.php>. Số liệu cập nhật đến ngày 1/4/2010.

Câu hỏi 21

Hiến pháp của quốc gia nào được coi là có ảnh hưởng nhất trên thế giới? Vì sao?

Theo một dự án nghiên cứu, kể từ năm 1789 đến năm 2000, đã có hơn 800 bản hiến pháp thành văn được các quốc gia trên thế giới thông qua¹² (tính cả những hiến pháp mà các quốc gia đã sửa đổi, bổ sung).

Mặc dù vậy, các chuyên gia đều cho rằng, Hiến pháp 1787 của Hoa Kỳ là bản hiến pháp nổi tiếng và có ảnh hưởng nhất trên thế giới từ trước đến nay.

Ngay từ khi mới ra đời, ảnh hưởng của Hiến pháp Hoa Kỳ đã lan rộng trên toàn thế giới. Đơn giản là bởi bản hiến pháp này đã thể hiện một cách tuyệt vời tư tưởng về một chính quyền của dân, do dân và vì dân (lời của Tổng thống Abraham Lincoln) trong một văn bản mà quyền lực nhà nước được cấu trúc khoa học, chặt chẽ, dựa trên học thuyết tam quyền phân lập của Montesquieu. Chính vì vậy, kể từ khi có hiệu lực, bản hiến pháp này đã trở thành mô hình tham khảo cho việc xây dựng hiến pháp của rất nhiều quốc gia khác trên thế giới.

Nói về bản hiến pháp kể trên, nguyên Thủ tướng Anh William Ewart Gladstone (1809 – 1898) cho rằng đó là “tác phẩm tuyệt vời nhất từng được sản sinh ra vào một thời điểm nhất định bởi trí óc và mục đích của

¹² <http://www.constitutionmaking.org/reports.html>.

con người". Còn theo Albert P. Blaustein¹³, Hiến pháp Hoa Kỳ là "mặt hàng xuất khẩu quan trọng nhất của nước Mỹ".

Câu hỏi 22

Xây dựng và sửa đổi hiến pháp là gì? Có gì khác nhau?

Xây dựng hiến pháp (còn được gọi lập hiến hay 'làm hiến pháp') là việc thảo luận, soạn thảo, ban hành hiến pháp.

Sửa đổi hiến pháp là việc điều chỉnh hoặc bổ sung thêm một số điều khoản vào hiến pháp hiện hành. Trong các xã hội dân chủ, hiến pháp ra đời nhằm quy định các quy tắc trách nhiệm, giới hạn quyền lực của nhà nước nhằm bảo đảm chủ quyền của nhân dân và các quyền, tự do của con người. Sau khi ra đời, theo thời gian, các quy định của hiến pháp có thể phải sửa đổi để phù hợp với những biến động của cuộc sống.

Xây dựng và sửa đổi hiến pháp là những sự kiện chính trị đặc biệt, phản ánh bản chất dân chủ và pháp quyền của một quốc gia. Hiến pháp là bản kế ước xã hội, phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân, do đó

¹³ Albert P. Blaustein là Giáo sư Luật tại Khoa Luật Rutgers, Đại học Tổng hợp Bang New Jersey. Ông là tác giả của nhiều công trình học thuật về chủ đề chủ nghĩa hợp hiến gồm tác phẩm sáu tập về Hiến pháp Hoa Kỳ có nhan đề "*Hiến pháp của các quốc gia phụ thuộc và các quốc gia có chủ quyền đặc biệt*". Blaustein đã giúp soạn thảo hơn 40 hiến pháp trên khắp thế giới. Năm 1991, ông giúp soạn thảo Hiến pháp Liên bang Nga. Giáo sư Blaustein mất năm 1994.

nhân dân có vai trò quan trọng trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Xây dựng và sửa đổi hiến pháp là một quy trình đặc biệt được quy định trong chính hiến pháp. Việc đảm bảo các quy tắc giới hạn chính quyền trong việc sửa đổi hiến pháp nhằm phòng ngừa việc các cơ quan nhà nước có thể sửa đổi hiến pháp một cách tùy tiện, đi ngược lại chủ quyền nhân dân được ghi nhận trong hiến pháp.

Việc sửa đổi hiến pháp chỉ đặt ra khi đã có hiến pháp, tức là sửa đổi những quy định của bản hiến pháp hiện hành. Nguồn gốc của việc sửa đổi thường xuất phát từ việc những quy định hiến pháp hiện hành không còn phù hợp với những thay đổi của đời sống thực tiễn, nhưng cũng có thể xuất phát từ một sự áp đặt từ bên ngoài¹⁴ hoặc do ý chí chủ quan của một/hoặc một nhóm người¹⁵. Sửa đổi hiến pháp có thể đem lại một cuộc cách mạng về nội dung (sự thay đổi cơ bản của hiến pháp mới so với hiến pháp trước đó), nhưng cũng có thể chỉ là một vài điều chỉnh nhỏ. Các cuộc cách mạng chính trị thường đem lại những thay đổi cơ bản về nội dung hiến pháp, nhưng cũng có khi những thay đổi như vậy diễn ra mà không cần phải có cách mạng chính trị.

Sửa đổi hiến pháp có thể tiếp nối hiệu lực pháp lý của bản hiến pháp hiện hành (hiến pháp sau khi

¹⁴ Ví dụ, sự ra đời của Hiến Pháp Nhật Bản 1946 chủ yếu là sự áp đặt của Hoa Kỳ sau khi Phát xít Nhật thua trận ở thế chiến thứ hai.

¹⁵ Ví dụ như vai trò của Tướng Charles de Gaulles đối với việc sửa đổi Hiến pháp Pháp 1958.

được sửa đổi vẫn có hiệu lực), nhưng cũng có thể là ban hành một bản hiến pháp mới. Sửa đổi hiến pháp có thể tiếp nối/kế thừa những nội dung của hiến pháp hiện hành, nhưng cũng có thể đưa ra những nội dung hoàn toàn mới.

Câu hỏi 23

Tại sao phải sửa đổi hiến pháp?

Hiến pháp là đạo luật có hiệu lực pháp lý tối cao của quốc gia. Hiệu lực tối cao đó thường song hành với sự trường tồn, ít thay đổi của chúng. Nói như vậy không có nghĩa hiến pháp không thể bị thay đổi. Hiến pháp là bản văn của con người, con người có khuyết tật nên các bản văn của họ cũng có khuyết tật. Hơn nữa, cuộc sống của con người luôn thay đổi theo thời gian, hiến pháp được ban hành trong quá khứ không thể là vĩnh hằng, áp dụng cứng nhắc cho ngày hôm nay. Một nội dung đúng trước đây nhưng lại có thể không đúng cho hiện tại và tương lai.

Nhiều nhà khoa học cũng như chính trị gia cho rằng mỗi bản hiến pháp được thông qua là dành cho một thế hệ, không thể bắt thế hệ mai sau phải tuân thủ những quan điểm, mong muốn, sự ấn định của thế hệ trước, dù có những điểm phù hợp cần kế thừa. Đó là một trong những lý do cần phải sửa đổi hiến pháp. Ngay cả Hiến pháp Hoa Kỳ (1787), bản hiến pháp thành văn đầu tiên của thế giới, được ca ngợi nhiều về tuổi thọ gần 250 năm, cũng đã có 27 lần tu chính (sửa đổi). Ngoài ra, bản hiến pháp này còn

được điều chỉnh bởi hàng trăm án lệ với những lời giải thích khác nhau của Tòa án Tối cao Hoa Kỳ. Từ trước tới nay, không có một bản hiến pháp nào trên thế giới là vĩnh hằng, bất biến. Việc thay đổi, sửa đổi hiến pháp càng thường xuyên hơn đối với các quốc gia đang chuyển đổi, phát triển, trong đó có Việt Nam.

Câu hỏi 24

Những nguyên tắc cơ bản của việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?

Hiến pháp là một bản khế ước xã hội, thể hiện chủ quyền nhân dân thông qua việc giới hạn quyền lực của các cơ quan nhà nước và ghi nhận các quyền con người, quyền công dân. Những nguyên tắc xây dựng, sửa đổi hiến pháp phải đảm bảo được tính chất cơ bản đó của hiến pháp. Những nguyên tắc này bao gồm:

- *Đảm bảo quyền lập hiến thuộc về nhân dân*: phải đảm bảo rằng nguồn gốc của hiến pháp là chủ quyền nhân dân, là bản khế ước xã hội. Do vậy, các nội dung cũng như phương thức xây dựng, sửa đổi phải đảm bảo tính dân chủ: hiến pháp được ban hành, sửa đổi theo ý chí, nguyện vọng của nhân dân; nhân dân có quyền tham gia đầy đủ, tích cực trong quy trình lập hiến; nhân dân có quyền giám sát quy trình lập hiến; các ý kiến của nhân dân cần phải được coi trọng, tiếp thu bởi các cơ quan lập hiến; nhân dân có thể tham gia phúc quyết về hiến pháp sửa đổi...

- *Giới hạn quyền lực của các cơ quan nhà nước:* hiến pháp là một đạo luật tổ chức quyền lực nhà nước, bên cạnh việc quy định các cơ cấu tổ chức nhà nước là việc xác định các giới hạn về quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước và các quyền cơ bản của con người. Do đó, các cơ quan nhà nước không được xây dựng, sửa đổi hiến pháp một cách tùy tiện, mà cần phải tuân thủ các quy trình dân chủ, được quy định trong hiến pháp. Việc sửa đổi hiến pháp được quy định rất chặt chẽ trong hiến pháp, đặt ra các giới hạn nghiêm ngặt mà các cơ quan nhà nước phải tuân thủ khi sửa đổi hiến pháp.
- *Kỹ thuật lập hiến đặc thù:* Việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp đảm bảo những kỹ thuật lập hiến đặc thù như: đảm bảo chủ quyền nhân dân; phân biệt giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp; quy định các nguyên tắc cơ bản, khái quát đặt nền tảng cho hệ thống pháp luật...

Câu hỏi 25

Quy trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp như thế nào?

Do hiến pháp là đạo luật cơ bản của quốc gia có giá trị pháp lý cao nhất, nên việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp được quy định rất chặt chẽ trong chính hiến pháp. Quy trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp thường có các bước cơ bản sau:

Bước 1: Đề xuất xây dựng, sửa đổi hiến pháp

Việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp phải được đề xuất bởi những chủ thể nhất định. Khi chưa có hiến pháp,

công việc này không có quy tắc định sẵn, rất khác nhau, nhưng dựa trên nền tảng của nguyên tắc quyền lập hiến xuất phát và thuộc về nhân dân. Khi đó, các lực lượng dân chủ nắm quyền đại diện cho nhân dân, sẽ đề xuất xây dựng hiến pháp thông qua Quốc hội lập hiến hoặc Hội nghị quốc gia. Hiến pháp 1787 của Hoa Kỳ được khởi xướng bởi các đại diện của 13 bang lúc bấy giờ tại Hội nghị lập hiến Philadelphia. Khi có đã có hiến pháp, việc đề xuất sửa đổi hiến pháp được quy định rõ trong chính hiến pháp. Việc khởi xướng này thường trao cho các đại biểu quốc hội (số lượng lớn nhất định), các cơ quan lập pháp (Thượng Nghị viện và Hạ Nghị viện), các cơ quan hành pháp (Nguyên thủ quốc gia, Thủ tướng...) và các chính quyền tiểu bang (trong nhà nước Liên bang).

Trong các hiến pháp Việt Nam, chỉ duy nhất Hiến pháp 1946 quy định về quyền yêu cầu sửa đổi hiến pháp, cụ thể như sau: Sửa đổi hiến pháp “do hai phần ba tổng số nghị viện yêu cầu” (Điều 70). Như vậy, chỉ khi 2/3 tổng số nghị viện yêu cầu, vấn đề sửa đổi hiến pháp mới được đưa ra thảo luận. Quy định này có ý nghĩa phân biệt quyền lập hiến với quyền lập pháp, thể hiện tính trội của quyền lập hiến so với quyền lập pháp. Đối với các dự luật thường, Chính phủ có thể đề nghị dự luật ra trước Nghị viện (Khoản b, Điều 52 Hiến pháp 1946). Các hiến pháp sau này cũng đều có quy định về sáng quyền sửa đổi hiến pháp. Thực tế, nhiều chủ thể tham gia vào việc đề xuất sửa đổi hiến pháp: Ban thường trực Quốc hội đề nghị sửa đổi 1946 (Hiến pháp 1959), Hội đồng

Bộ trưởng, Ủy ban đối ngoại và Ủy ban pháp luật đề nghị sửa đổi Lời nói đầu Hiến pháp 1980 (năm 1988), Hội đồng Nhà nước đề nghị sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1980 (năm 1989), Quốc hội đề nghị sửa đổi Hiến pháp 1980 (Hiến pháp 1992), Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 (năm 2001).

Bước 2: Quyết định việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp

Các đề xuất xây dựng, sửa đổi hiến pháp là cơ sở để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định chủ trương xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Tùy từng quốc gia, thẩm quyền này có thể được trao cho quốc hội lập hiến hoặc quốc hội lập pháp. Quốc hội sẽ đưa vấn đề sửa đổi hiến pháp ra thảo luận để quyết định.

Theo quy định của các Hiến pháp Việt Nam, việc sửa đổi hiến pháp phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội tán thành. Nghị quyết của Quốc hội về việc sửa đổi hiến pháp thường rất ngắn gọn, bao gồm hai nội dung cơ bản: thông qua chủ trương sửa đổi hiến pháp; thành lập Ủy ban sửa đổi, bổ sung hiến pháp.

Bước 3: Quyết định các nguyên tắc nền tảng của hiến pháp

Tiếp theo của quy trình lập hiến là việc xác lập các nguyên tắc nền tảng của bản hiến pháp tương lai. Đây là một hoạt động rất quan trọng có ý nghĩa định hướng cho việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Tùy từng quốc gia, có thể Quốc hội lập hiến, Quốc hội lập pháp hoặc Ủy ban sửa đổi hiến pháp sẽ được

trao quyền định ra các nguyên tắc nền tảng của hiến pháp mới hoặc hiến pháp sửa đổi.

Bước 4: Xây dựng Dự thảo Hiến pháp

Các nguyên tắc nền tảng của hiến pháp mới (hoặc sửa đổi) phải được cụ thể hóa thông qua hoạt động xây dựng Dự thảo hiến pháp. Các cơ quan có quyền quyết định các nguyên tắc nền tảng có thể trực tiếp xây dựng dự thảo hoặc thành lập ra các cơ quan khác để xây dựng Dự thảo. Quốc hội lập hiến và Quốc hội lập pháp có thể trực tiếp xây dựng Dự thảo hiến pháp hoặc thành lập Ủy ban sửa đổi hiến pháp để thực hiện chức năng này.

Ở Việt Nam, việc xây dựng dự thảo chủ yếu do cơ quan dự thảo (thường có tên là Ủy ban dự thảo), do Quốc hội thành lập và có nhiệm vụ giúp Quốc hội trong việc xây dựng dự thảo sửa đổi hiến pháp. Ủy ban dự thảo tổ chức nghiên cứu, thảo luận, lấy ý kiến nhân dân để xây dựng dự thảo hiến pháp trình Quốc hội và các cơ quan có liên quan. Để thực hiện tốt nhiệm vụ, Ủy ban dự thảo thường thành lập thêm thường trực ủy ban và cơ quan chuyên môn giúp việc (Tổ biên tập, Ban biên tập hoặc Tiểu ban nghiên cứu) để giúp Ủy ban dự thảo trong việc xây dựng dự thảo. Cơ quan chuyên môn giúp việc thường bao gồm các thành viên của chính Ủy ban dự thảo có chuyên môn phù hợp trong việc soạn thảo, xây dựng dự thảo. Thành phần cơ quan chuyên môn giúp việc có thể mở rộng thêm các chuyên gia, các nhà nghiên cứu, những người làm thực tiễn trong lĩnh vực pháp luật có liên quan.

Bước 5: Tham vấn nhân dân

Tham vấn nhân dân trong quá trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp là lấy ý kiến nhân dân về các vấn đề xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Hoạt động tham vấn nhân dân được thực hiện trong suốt trong quy trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Bước 6: Thảo luận

Việc thảo luận được tiến hành trong nhiều khâu của quá trình sửa đổi hiến pháp, đặc biệt trong các cơ quan soạn thảo, cơ quan chuyên môn, các cơ quan của Quốc hội (Ủy ban thường vụ Quốc hội, các ủy ban chuyên môn của Quốc hội), các cơ quan nhà nước hoặc trong việc tổ chức tham vấn nhân dân về sửa đổi hiến pháp. Khâu quan trọng nhất của việc thảo luận về các nội dung sửa đổi hiến pháp là tại phiên họp toàn thể của Quốc hội.

Theo quy định của Hiến pháp Việt Nam hiện hành, Quốc hội có chức năng lập hiến. Như vậy, mô hình lập hiến của nước ta là trao quyền làm hiến pháp, sửa đổi hiến pháp cho Quốc hội chứ không trao cho một cơ quan lập hiến đặc biệt như Hội đồng/Quốc hội lập hiến như ở một số quốc gia.

Trong phiên họp toàn thể, Ủy ban dự thảo sẽ trình dự thảo ra trước Quốc hội, trong đó tập trung vào các vấn đề như: Tính cấp thiết của việc sửa đổi hiến pháp; chủ trương, định hướng sửa đổi hiến pháp của Đảng, Nhà nước; Kết quả tổng kết thi hành hiến pháp; Những quan điểm, định hướng sửa đổi của Cơ quan

soạn thảo; Những nội dung cần phải sửa đổi; Lập luận giải trình cho những nội dung đó; Những vấn đề còn chưa/khó giải quyết, còn tranh cãi... Sau khi Ủy ban dự thảo trình dự thảo, các đại biểu Quốc hội sẽ thảo luận về các nội dung được trình bày cũng như những vấn đề khác có liên quan. Việc thảo luận tại Quốc hội thường phải được tiến hành ở nhiều kỳ họp, sau mỗi kỳ họp, Ủy ban dự thảo sẽ tiếp thu, chỉnh lý dự thảo theo ý kiến đóng góp của các đại biểu.

Bước 7: Thông qua

Để Dự thảo hiến pháp có hiệu lực thì nó cần phải được cơ quan có thẩm quyền thông qua. Cơ quan có quyền thông qua có thể là Quốc hội lập hiến, Hội nghị lập hiến hoặc Quốc hội lập pháp.

Quốc hội thực hiện chức năng lập hiến tập trung nhất thông qua quyền biểu quyết dự thảo hiến pháp. Tại một phiên họp toàn thể, Quốc hội sẽ biểu quyết thông qua Dự thảo. Theo quy định của Hiến pháp hiện hành của Việt Nam, việc sửa đổi hiến pháp phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội tán thành. Điều này thể hiện tính trội của hiến pháp so với các đạo luật thông thường (chỉ cần quá nửa số đại biểu Quốc hội thông qua). Tuy nhiên, khác với ở Việt Nam, trong đó Quốc hội thông qua Dự thảo bằng việc ban hành Nghị quyết về việc sửa đổi hiến pháp, Quốc hội/Nghị viện các nước phải thông qua Luật về sửa đổi hiến pháp. Các Luật này có giá trị như hiến pháp, trội hơn các luật thông thường. Việc thông qua sửa đổi hiến pháp bằng Nghị quyết của

Quốc hội làm giảm đi tính tối cao của hiến pháp. Thực tế, các Nghị quyết sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1980 vào năm 1988, 1989 không được công bố chỉ vì quan niệm cho rằng Hội đồng Nhà nước chỉ có nhiệm vụ “công bố luật”¹⁶.

Bước 8: Trưng cầu ý dân về sửa đổi hiến pháp

Để đảm bảo quyền lập hiến thuộc về nhân dân, một số nước trao cho người dân có quyền trực tiếp có quyền quyết định cuối cùng hiến pháp mới (hoặc hiến pháp sửa đổi) sau khi được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua.

Trừ quy định của Hiến pháp 1946, các Hiến pháp sau này của Việt Nam không quy định bắt buộc “phúc quyết toàn dân” đối với sửa đổi hiến pháp. Hiến pháp 1946 có quy định: “Những điều thay đổi khi đã được Nghị viện ưng chuẩn thì phải đưa ra toàn dân phúc quyết” (Khoản c Điều 70). Trong khi đó, theo quy định của các hiến pháp còn lại, Nghị quyết thông qua của Quốc hội đối với dự thảo hiến pháp có giá trị quyết định đối với hiệu lực của các sửa đổi hiến pháp. Nhiều quan điểm cho rằng cách quy định trên của hiến pháp không cho phép phân biệt rõ ràng giữa quyền lập pháp và quyền lập hiến, không làm cho quyền lập hiến có ưu thế hơn quyền lập pháp. Hơn nữa, quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân đối với các

¹⁶ Trung tâm Nghiên cứu khoa học, Viện nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quy trình xây dựng, sửa đổi Hiến pháp ở Việt Nam-Thực trạng và kiến nghị (Tài liệu tham khảo phục vụ việc sửa đổi Hiến pháp 1992), Hà Nội, T9/2011, tr.18-19.

vấn đề hệ trong của quốc gia, đặc biệt về việc sửa đổi hiến pháp cần phải được đặc biệt coi trọng.

Bước 9: Công bố

Các Hiến pháp Việt Nam không quy định rõ hình thức công bố hiến pháp. Tuy nhiên, Chủ tịch nước có trách nhiệm công bố các Luật, Nghị quyết của Quốc hội. Điều đó có nghĩa Chủ tịch nước phải công bố hiến pháp sửa đổi (Hiến pháp là một đạo luật cơ bản) hoặc Nghị quyết sửa đổi hiến pháp. Trên thực tế, hầu hết các hiến pháp (hoặc sửa đổi hiến pháp) đều được Chủ tịch nước công bố (trừ Hiến pháp 1946 và những Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1980 vào các năm 1988, 1989).

Câu hỏi 26

Những chủ thể nào tham gia xây dựng, sửa đổi hiến pháp?

Chủ thể ban hành hiến pháp và sửa đổi hiến pháp là nhân dân, nhưng nhân dân có tính chất đa dạng nên rất khó trực tiếp soạn thảo, sửa đổi và thông qua hiến pháp. Do đó, việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp thường được tiến hành thông qua những hình thức như Quốc hội lập hiến, Ủy ban Hiến pháp, Hội nghị quốc gia, các cuộc tranh luận bàn tròn, tham vấn nhân dân, trưng cầu ý dân..., trong đó có sự tham gia của nhiều chủ thể, bao gồm các cơ quan nhà nước, các đảng phái, tổ chức xã hội và người dân. Tuy nhiên, mọi hình thức đã nêu đều phải có sự ủy quyền của nhân dân.

Quốc hội lập hiến là cơ quan đại diện cho nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra (hoặc được đề cử) chỉ có chức năng lập hiến. Sau khi hoàn thành nhiệm vụ, Quốc hội lập hiến sẽ tự giải tán. Một số quốc gia lựa chọn phương thức này để đảm bảo quyền lập hiến thuộc về nhân dân và phân biệt giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp.

Khác với việc thành lập Quốc hội lập hiến, nhiều nước trao cho *Quốc hội lập pháp* quyền quyết định việc sửa đổi hiến pháp. Để phân biệt với quyền lập pháp, hiến pháp thường quy định các quy tắc đặc thù trong quá trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Ủy ban Hiến pháp là các cơ quan trực tiếp tiến hành công việc đánh giá các vấn đề hiến pháp hiện hành (hoặc trước đó) và soạn thảo một hiến pháp mới. Việc lập một Ủy ban sửa đổi hiến pháp thuộc Quốc hội cũng được nhiều nước lựa chọn. Để đảm bảo tính dân chủ của hiến pháp, nhiều nước mở rộng tính đa dạng trong thành phần của Ủy ban Hiến pháp. Ví dụ như ở Thái Lan năm 1995, Ủy ban sửa đổi hiến pháp được thành lập để soạn thảo một bản hiến pháp mới. Ủy ban gồm 89 thành viên, trong đó 66 thành viên được chọn từ các tỉnh, mỗi tỉnh một đại diện. Số còn lại là các chuyên gia trong các lĩnh vực pháp luật, chính trị và hành chính công, được đề cử bởi các trường đại học và được thông qua bởi Nghị viện¹⁷.

¹⁷ Borwornsak Uwanno, Wayne D. Burns, “The Thai Constitution of 1997 sources and process”, Thailand Law Forum, <http://www.thailawforum.com/articles/constburns1.html>.

Hội nghị quốc gia được thành lập để sửa đổi hiến pháp khi muốn bảo đảm sự tham gia nhiều hơn của các tầng lớp khác nhau trong xã hội. Các hội nghị này thường có số lượng thành viên rất lớn, đại diện cho các đảng phái, cơ quan nhà nước, các nhóm lợi ích, các tổ chức xã hội và tổ chức phi chính phủ. Số lượng có thể từ vài trăm đến vài nghìn người. Các hội nghị này có thể thành lập các uỷ ban, hội đồng để trực tiếp đánh giá các vấn đề chuyên môn để trình và tư vấn cho hội nghị.

Nhiều nước coi trọng việc tổ chức *các cuộc tranh luận bàn tròn* giữa các chủ thể chủ chốt như các đảng phái, các cơ quan nhà nước trung ương, các nhà hoạt động xã hội và các nhà cải cách. Các cuộc thảo luận và đóng góp ý kiến ở các địa phương, với sự điều hành của các uỷ ban tham gia sửa đổi hiến pháp và sự tham gia của nhân dân cũng là nhân tố quan trọng cho việc đánh giá hiến pháp. Ở Thái Lan, trong quá trình sửa đổi Hiến pháp năm 1997, rất nhiều cuộc tranh luận về cải cách hiến pháp đã được thực hiện bởi nhiều các nhóm xã hội khác nhau, trong đó có các nhà nghiên cứu, các nhà luật học và các chính trị gia. Nhờ vào những tranh luận này, rất nhiều vấn đề về văn hoá chính trị Thái Lan đã được tổng kết, ví dụ như: “thiếu vắng sự minh bạch”, “tham nhũng”, “sự bất ổn của các chính phủ dân sự” và “sự thiếu hiệu quả của các thể chế chính trị”¹⁸.

¹⁸ Peter Leyland, “*Constitution Design and the Quest for Good Governance in Thailand*”, in Tania Groppi, Valeria Piergigli, Angelo Rinella, *Asia constitutionnalism in transition. A comparative perspective*, Giuffrè, Milano, 2008, tr. 71.

Ngoài ra, *tham vấn nhân dân* và *trưng cầu ý dân* là những hình thức đặc thù đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp.



Tranh: Hội nghị lập hiến (còn được gọi là Hội nghị Philadelphia), diễn ra từ ngày 25/5 đến 17/9/1787 tại Philadelphia, Pennsylvania, đã dẫn đến sự ra đời của Hiến pháp Hoa Kỳ. Bức tranh này, của Howard Chandler Christy, mô tả cảnh các đại biểu dự Hội nghị ký thông qua hiến pháp.

Câu hỏi 27

Quyền lập hiến và quyền lập pháp giống và khác nhau như thế nào?

Quyền lập hiến là quyền làm hiến pháp, sửa đổi hiến pháp. Quyền lập hiến được coi là “*quyền nguyên thủy*” so với các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, bởi vì quyền lập hiến phản ánh chủ quyền tối cao của nhân dân, quy định các quy tắc cho các quyền này. Trên cơ sở của hiến pháp, các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp được tổ chức và vận hành. Xuất phát từ lý do đó, quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp được gọi là “*các quyền phái sinh*”.

Trong phạm vi quyền lập hiến, người ta cũng chia ra thành “*quyền lập hiến nguyên thủy*” và “*quyền lập hiến phái sinh*”. Quyền lập hiến nguyên thủy là quyền xây dựng bản hiến pháp đầu tiên hoặc làm một hiến pháp mới. Quyền lập hiến phái sinh chỉ là quyền sửa đổi bản hiến pháp hiện hành.

Quyền lập pháp là quyền làm luật, sửa đổi luật. Cũng như các quyền khác, quyền lập pháp được ghi nhận trong hiến pháp, do đó phải được tổ chức và thực hiện phù hợp với các quy định của hiến pháp. Để đảm bảo quyền lập hiến phải phù hợp với hiến pháp, các quốc gia thường trao quyền kiểm tra tính hợp hiến các đạo luật cho cơ quan tài phán hiến pháp (Tòa án Hiến pháp/Hội đồng Hiến pháp hoặc các tòa án tư pháp). Thiếu một thiết chế tài phán hiến pháp thì khó có thể bảo đảm tính hợp hiến của quyền lập pháp, tuy nhiên Việt Nam hiện vẫn chưa có một cơ quan tài phán hiến pháp như vậy.

Mặc dù có những điểm khác nhau cơ bản, quyền lập hiến và quyền lập pháp cũng có một số điểm tương đồng. Các quyền này đều đặt ra các quy tắc cơ bản trong việc tổ chức xã hội, có giá trị áp dụng bắt buộc chung đối với toàn xã hội. Do vậy, các quyền này phải được trao cho những cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân (Quốc hội lập hiến, Quốc hội lập pháp). Ở Việt Nam, Quốc hội đồng thời có quyền lập hiến và lập pháp, tuy nhiên quy trình lập hiến và lập pháp rất khác nhau.

Câu hỏi 28

Quốc hội lập hiến và quốc hội lập pháp giống và khác nhau như thế nào?

Quốc hội lập hiến là cơ quan đại diện cho nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra (hoặc được đề cử) chỉ thực hiện chức năng lập hiến (làm hiến pháp và sửa đổi hiến pháp). Quốc hội lập hiến có nhiệm vụ duy nhất là lập hiến, do đó cơ quan này sẽ tự giải tán sau khi nhiệm vụ lập hiến được hoàn thành.

Quốc hội lập pháp (hay Nghị viện) cũng là cơ quan đại diện cho nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra, nhưng có chức năng cơ bản là lập pháp (làm luật và sửa đổi luật). Ngoài chức năng đại diện và lập pháp, Quốc hội còn thực hiện chức năng giám sát các cơ quan hành pháp. Quốc hội có thể chỉ bao gồm 1 viện (Quốc hội một viện) hoặc 2 viện (Hạ Nghị viện và Thượng Nghị viện), được bầu theo nhiệm kỳ, thường là 3 hoặc 5 năm.

Như vậy, mặc dù Quốc hội lập hiến và Quốc hội lập pháp đều là những cơ quan đại diện cho nhân dân, do nhân dân bầu ra, nhưng hai cơ quan này có những điểm khác nhau rất cơ bản: Quốc hội lập hiến là cơ quan có chức năng lập hiến, còn Quốc hội lập pháp là cơ quan thực hiện chức năng lập pháp; Quốc hội lập hiến chỉ là cơ quan lâm thời, trong khi Quốc hội lập pháp là cơ quan hoạt động thường xuyên; Quốc hội lập pháp được tổ chức và hoạt động phù hợp với các quy định hiến pháp do Quốc hội lập hiến quyết định.

Việc thành lập Quốc hội lập hiến phân biệt với Quốc hội lập pháp thể hiện nguyên tắc chủ quyền nhân dân và sự giới hạn quyền lực của Quốc hội lập pháp trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Nhiều hiến pháp không quy định thành lập Quốc hội lập hiến mà trao cho Quốc hội lập pháp thẩm quyền tham gia vào hoạt động xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Để phân biệt giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp, hiến pháp các nước thường quy định những quy tắc phức tạp trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Câu hỏi 29

Kỹ thuật lập hiến là gì? Kỹ thuật lập hiến khác gì so với kỹ thuật lập pháp?

Kỹ thuật lập hiến theo nghĩa rộng là toàn bộ những cách thức soạn thảo, thông qua và ban hành hiến pháp. Theo nghĩa hẹp, kỹ thuật lập hiến là kỹ năng diễn đạt hiến pháp thông qua cách thức thể hiện/viết các điều khoản/quy định của hiến pháp. Kỹ thuật lập hiến có đặc điểm đặc biệt so với kỹ thuật lập pháp thông thường. Việc sửa đổi hiến pháp theo một quy trình đặc biệt có mục đích giới hạn quyền lực nhà nước. Nếu việc sửa đổi hiến pháp có thể được thực hiện một cách dễ dàng thì hiến pháp không còn có ý nghĩa.

Nhiều nước ngày nay trao quyền cho Nghị viện sửa đổi hiến pháp, nhưng quy trình lập hiến được bổ sung nhiều giai đoạn với sự tham gia của ủy ban hiến pháp, hội nghị quốc gia, hội nghị bàn tròn, tham vấn nhân dân hay trưng cầu ý dân. Việc thảo luận

về dự thảo hiến pháp của Nghị viện cũng cần trọng hơn so với quy trình lập pháp, đặc biệt là hiến pháp thường chỉ được thông qua tại Nghị viện với đa số phiếu tuyệt đối. Ví dụ, Điều 79 Luật cơ bản của Đức quy định, một sửa đổi hiến pháp phải được thông qua bởi 2/3 phiếu của Hạ Viện và Thượng Viện. Việc sửa đổi hiến pháp thông qua hai giai đoạn: Bước 1: Quốc hội (Thượng Nghị viện và Hạ Nghị viện) đề xuất sửa đổi hiến pháp (khi 2/3 thành viên của cả hai viện yêu cầu); hoặc triệu tập Hội nghị để đề xuất sửa đổi hiến pháp (các cơ quan lập pháp của 2/3 các bang yêu cầu); Bước 2: Các tu chính án phải được các cơ quan lập pháp của $\frac{3}{4}$ các bang; hoặc Hội nghị $\frac{3}{4}$ các bang phê chuẩn.

Một số hiến pháp phân biệt hai loại sửa đổi hiến pháp: Sửa đổi toàn diện và sửa đổi bộ phận. Hiến pháp Thụy Sĩ năm 1874 là hiến pháp đầu tiên quy định về vấn đề này. Theo quy định của Hiến pháp Thụy Sĩ, mỗi loại sửa đổi hiến pháp có quy trình riêng. Hiến pháp Áo năm 1920 cũng có hai quy trình sửa đổi: sửa đổi toàn diện cần đa số tuyệt đối và trung cầu ý dân; sửa đổi bộ phận chỉ cần đa số tuyệt đối.

Tòa án Hiến pháp đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm tính hợp hiến của sửa đổi hiến pháp. Tòa án Hiến pháp của Áo có thể tuyên bố hủy các sửa đổi “bộ phận” về một trong các nguyên tắc như dân chủ, cộng hòa, liên bang, pháp quyền, tự do, phân quyền, bởi vì việc sửa đổi các nguyên tắc trên được cho là những sửa đổi làm thay đổi cơ bản hệ thống hiến pháp, do đó phải được thực hiện theo quy trình sửa đổi “toàn diện”.

Câu hỏi 30

Có nội dung nào của hiến pháp không thể được sửa đổi không? Vì sao?

Việc sửa đổi hiến pháp khác với việc ban hành một bản hiến pháp mới ở chỗ có những nội dung của hiến pháp hiện hành không thể được sửa đổi. Một số hiến pháp ấn định việc cấm sửa một số nội dung của hiến pháp. Ví dụ, Hiến pháp Đức đặt ra các giới hạn về việc sửa đổi hiến pháp nhằm đảm bảo các nguyên tắc nền tảng mới (dân chủ, nhà nước pháp quyền, chế độ liên bang) được thiết lập sau khi chế độ quốc xã bị lật đổ. Khoản 3 Điều 79 của Luật Cơ bản (Hiến pháp) Đức quy định: Không được sửa đổi Luật Cơ bản về việc phân chia liên bang, nguyên tắc tham gia của các bang vào lập pháp và các nguyên tắc được nêu ở các Điều 1 và 20. Tòa án Đức chưa bao giờ đình chỉ một đạo luật sửa đổi hiến pháp nào theo quy định của Điều 79 (3). Hiến pháp của Pháp và Italy cấm việc sửa đổi hiến pháp về chính thể cộng hòa. Hiến pháp Bồ Đào Nha đặt ra rất nhiều quy tắc chặt chẽ đối với việc sửa đổi hiến pháp. Ngoài ra, hiến pháp một số nước còn cấm sửa hiến pháp trong một số hoàn cảnh nhất định.

Việc hạn chế sửa đổi các nội dung nhất định trong hiến pháp chủ yếu nhằm duy trì các nguyên tắc căn bản nhất cả một xã hội dân chủ (dân chủ, cộng hòa, pháp quyền, tôn trọng phẩm giá con người...). Những nguyên tắc này là bất di bất dịch, không thể thay đổi trong hiến pháp.

Câu hỏi 31

Những yếu tố nào tạo nên tính bền vững của hiến pháp?

Một bản hiến pháp có tính bền vững thể hiện thông qua hiệu lực lâu dài, ổn định của nó. Với tư cách là đạo luật cơ bản và tối cao, hiến pháp đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm tính ổn định về chính trị, kinh tế và xã hội, do vậy, nó thể hiện sự tôn trọng của nhà nước, nhân dân và toàn xã hội. Ngược lại, một hiến pháp được thay thế, sửa đổi thường xuyên làm ảnh hưởng đến tính “tối cao” và “cơ bản” của hiến pháp.

Tính bền vững của hiến pháp có thể chịu ảnh hưởng của những yếu tố tạo sau:

- *Bối cảnh chính trị-xã hội:* Trong một xã hội pháp quyền dựa trên nền tảng của chủ nghĩa hợp hiến, hiến pháp là đạo luật cơ bản, có giá trị pháp lý tối cao, được xã hội, kể cả các đảng phái và nhà nước tôn trọng và thực thi. Ngược lại, các lực lượng chính trị nắm quyền có thể liên tục sửa đổi hiến pháp để phục vụ cho các mục đích chính trị.
- *Kỹ thuật lập hiến:* Tính cơ bản của hiến pháp thông qua cách quy định khái quát, mang tính định hướng tạo nên tính bền vững của hiến pháp. Trong khi đó, hiến pháp có các quy định quá chi tiết có thể phải sửa đổi thường xuyên hơn để phù hợp với những thay đổi của đời sống thực tiễn.
- *Phạm vi điều chỉnh của hiến pháp:* Các bản hiến pháp cổ điển chủ yếu điều chỉnh các vấn đề về

tổ chức quyền lực nhà nước cùng mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và cá nhân (quyền con người, quyền công dân), trong khi các bản hiến pháp của các nước XHCN trước đây và các nước đang chuyển đổi lại mở rộng phạm vi điều chỉnh sang các lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa, an ninh và quốc phòng. Cách quy định mở rộng sẽ làm cho hiến pháp thường xuyên cần thay đổi hơn.

Mặc dù tính bền vững được coi là một tiêu chí đánh giá sự thành công của một bản hiến pháp, sự thay đổi (ban hành mới hoặc sửa đổi) hiến pháp có thể nhằm những mục đích tích cực, như để giải quyết các mâu thuẫn, các vấn đề hiến pháp, cải cách và dân chủ hóa đáp ứng các yêu cầu của giai đoạn chuyển đổi.

Câu hỏi 32

Vị trí, vai trò của nhân dân trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?

Hiến pháp là bản kế ước xã hội, phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân, do đó nhân dân có vai trò quyết định trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Nhân dân tham gia vào việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp bằng việc thành lập, giám sát các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lập hiến (như Quốc hội lập hiến, Quốc hội lập pháp...).

Sự tham gia trực tiếp, tích cực và quyết định của nhân dân trong toàn bộ quy trình lập hiến (tham vấn

nhân dân, trung cầu ý dân..) là những hình thức đảm bảo quyền lập hiến thuộc về nhân dân.

Mức độ, tính chất sự tham gia của nhân dân trong quy trình lập hiến thể hiện tính hợp pháp và giá trị của bản hiến pháp. Người dân phải có quyền và được bảo đảm quyền được thông tin về chính sách sửa đổi hiến pháp, quyền bày tỏ các ý kiến đánh giá hiến pháp hiện tại cũng như những nguyện vọng cho một bản hiến pháp trong tương lai.

Câu hỏi 33

Trung cầu ý dân về hiến pháp là gì?

Để đảm bảo chủ thể ban hành và sửa đổi luôn luôn thuộc về nhân dân, các bản hiến pháp mới hoặc hiến pháp sửa đổi của các quốc gia thường được đưa ra nhân dân bỏ phiếu thông qua. Việc bỏ phiếu này thường được gọi là cuộc trung cầu ý dân về hiến pháp. Trung cầu ý dân (phúc quyết toàn dân) về những sửa đổi hiến pháp là việc người dân trực tiếp quyết định giá trị pháp lý của dự thảo hiến pháp đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua. Hiến pháp chỉ có giá trị khi được quá nửa số người dân tham gia cuộc trung cầu ý dân đồng ý thông qua. Đây có thể nói là hình thức tham vấn trực tiếp và mạnh mẽ nhất: Trao cho nhân dân quyền đồng ý hay không đồng ý dự thảo hiến pháp.

Trung cầu ý dân về sửa đổi hiến pháp thể hiện rõ tư tưởng về chủ quyền nhân dân. Như vậy, trung cầu ý dân là một hình thức đặc thù của việc lấy ý kiến nhân

dân. Các hình thức tham vấn nhân dân về dự thảo hiến pháp chỉ có giá trị tham khảo cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra các quyết định có giá trị pháp lý, trong khi trưng cầu ý dân về dự thảo hiến pháp cho phép người dân trực tiếp quyết định đồng ý hay không đồng ý các dự thảo hiến pháp. Trưng cầu ý dân là một chế định hiến pháp tồn tại trong nhiều hệ thống chính trị khác nhau ở các châu lục.

Câu hỏi 34

Tham vấn nhân dân trong quá trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp là gì?

Tham vấn nhân dân là hoạt động trong toàn bộ quy trình sửa đổi hiến pháp, trong đó các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các vấn đề xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Hoạt động này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, xuất phát từ những lý do cơ bản sau đây:

- Hiến pháp là bản kế ước xã hội của nhân dân

Hiến pháp là đạo luật về chủ quyền nhân dân. Hiến pháp khẳng định nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, hay nói cách khác quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân, do nhân dân trao cho và để phục vụ lợi ích và nguyện vọng của nhân dân.

Theo lý thuyết kế ước xã hội, các quyền tự nhiên của con người chỉ có thể được đảm bảo khi các cá nhân cùng nhau thiết lập một kế ước chung, trong đó quyền lực nhà nước bị giới hạn, các quyền và tự

do của con người được ghi nhận và bảo vệ. Với quan niệm hiến pháp là bản kế ước thì việc xây dựng, soạn thảo hiến pháp phải có sự tham gia của đông đảo nhân dân nhằm đảm bảo chủ quyền nhân dân. Nhân dân có quyền tranh luận, trao đổi, bày tỏ quan điểm, đánh giá về các vấn đề hiến pháp; và quan trọng hơn, những ý kiến, quan điểm của họ phải được lắng nghe. Mặc dù những điều kiện trên phụ thuộc rất nhiều vào hoàn cảnh thực tế¹⁹, nhưng sự tham gia của nhân dân trong việc làm hiến pháp cho phép nâng cao tính trung thực của các đánh giá hiến pháp, từ đó có những quy định hiến pháp phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

- Một quy trình sửa đổi, bổ sung hiến pháp quan trọng

Về mặt lý thuyết, việc nhân dân trực tiếp làm hiến pháp sẽ phản ánh rõ ràng nhất chủ quyền nhân dân. Tuy nhiên, hình thức dân chủ trực tiếp này khó thực hiện xuất phát từ những yếu tố khách quan, do đó nhân dân thường chỉ tham gia với những mức độ khác nhau vào quy trình làm hiến pháp. Thực tế, việc soạn thảo hiến pháp thường được trao cho các cơ quan chuyên môn như Ủy ban hiến pháp, việc thảo luận và thông qua được thực hiện ở Nghị viện/Quốc hội. Việc ủy quyền này một mặt phản ánh hình thức dân chủ đại

¹⁹ Mức độ tham gia của các tầng lớp xã hội trong quá trình sửa đổi Hiến pháp, trong đó có đánh giá việc thực thi Hiến pháp phụ thuộc rất nhiều vào hoàn cảnh chính trị tại thời điểm sửa đổi Hiến pháp: chính trị xung đột hay hoà bình, dân chủ hay độc tài, văn hoá chính trị, báo chí và sự phát triển kinh tế...

diện, mặt khác đảm bảo tính chuyên môn, tập trung trong việc soạn thảo, thông qua hiến pháp. Tuy vậy, ở nhiều nước, quy trình này khá khép kín, chỉ là công việc của các cơ quan nhà nước. Do vậy, các cơ quan nhà nước có thể không thực thi và đảm bảo quyền và lợi ích của nhân dân.

Để giám sát các quy trình soạn thảo hiến pháp được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước, đảm bảo cho quy trình làm hiến pháp ngày càng dân chủ, hiến pháp nhiều nước quy định nhiều hình thức nâng cao sự tham gia của nhân dân trong quá trình soạn thảo hiến pháp, trong đó rất coi trọng việc lấy ý kiến nhân dân về dự thảo hiến pháp.

Hơn nữa, việc tham vấn nhân dân cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (ủy ban hiến pháp) có thể thấy được các vấn đề của người dân, tìm hiểu và tiếp nhận các thông tin, ý kiến hình thành từ cơ sở, cộng đồng xã hội và người dân. Mặt khác, những hoạt động này cũng giúp tạo ra sự hiểu biết và chấp nhận của người dân về hiến pháp – một tiêu chí đánh giá quan trọng của một hiến pháp thành công. Sự tham gia này có giá trị lâu dài sau khi hiến pháp ra đời, bởi vì sự thực thi hiến pháp chỉ có giá trị khi người dân hiểu biết, chấp nhận và sử dụng nó.

Tiếp nữa, thực tế một số nước đã chỉ ra rằng các ủy ban sửa đổi hiến pháp không thể giải quyết được nhiều vấn đề (do không đồng thuận/vấn đề khách quan phức tạp...). Trong trường hợp này, cần phải tổ chức tham vấn nhân dân. Ví dụ như ở Uganda, khi có nhiều vấn đề

không thể tìm tiếng nói chung, Hội đồng hiến pháp đã quyết định đưa các vấn đề này ra tham vấn nhân dân và quyết định theo các ý kiến đa số nhằm giải quyết các bất đồng.

Ở Việt Nam, việc tham vấn nhân dân chủ yếu được thực hiện trong giai đoạn lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo hiến pháp đã được chuẩn bị.

Câu hỏi 35

Xã hội dân sự và hiến pháp có mối quan hệ như thế nào? Các tổ chức xã hội dân sự có vai trò như thế nào trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?

Hiến pháp của các quốc gia rất ít có quy định trực tiếp về xã hội dân sự, nhưng thông qua nội dung của Hiến pháp, nhất là các quy định về nhân quyền, xã hội dân sự được hình thành và phát triển. Những quy định của hiến pháp có liên quan nhiều nhất đến xã hội dân sự là các quyền tự do hội họp, lập hội, tự do ngôn luận. Không có một xã hội phát triển nào mà ở đó không có sự phát triển của xã hội dân sự. Hiến pháp phải tạo nên môi trường thuận lợi và thúc đẩy cho sự phát triển này. Theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền: Nhà nước chỉ được làm những gì mà hiến pháp và pháp luật cho phép, ngược lại, người dân có quyền làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, nên hoạt động của con người và sự liên kết củng cố cho hoạt động của họ là rất rộng. Hiến pháp, thông qua các quy định về quyền con người, như một đường ray vạch ra sự hạn hẹp của hoạt động nhà nước và các

lĩnh vực rộng rãi cho hoạt động của người dân thông qua các tổ chức xã hội của họ.

Hiến pháp, như là một bản kế ước xã hội, có trước và đứng trên nhà nước (bao gồm ba quyền cơ bản lập pháp, hành pháp và tư pháp), nên việc làm ra hiến pháp cũng như việc sửa đổi hiến pháp càng có ít sự tham gia của nhà nước là càng tốt. Vì vậy, với tư cách là các nhóm, tổ chức phi nhà nước, các tổ chức của xã hội dân sự càng tham gia vào việc xây dựng, soạn thảo và sửa đổi hiến pháp càng nhiều càng tạo thêm cơ hội có một bản hiến pháp hoàn hảo hơn.

Các tổ chức xã hội dân sự phản ánh ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp khác nhau trong xã hội, các tổ chức này cũng có thể đóng nhiều vai trò khác nhau trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Chẳng hạn như:

- Hỗ trợ nhân dân nâng cao nhận thức về các vấn đề hiến pháp, về các quyền hiến định của họ;
- Tổ chức cho người dân đóng góp cho việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp;
- Tập hợp các ý kiến, kiến nghị xây dựng, sửa đổi hiến pháp để đề xuất các cơ quan nhà nước có thẩm quyền;
- Vận động chính sách để chuyên hóa các ý chí, nguyện vọng của nhân dân được tiếp thu trong quá trình xây dựng, sửa đổi hiến pháp.

Câu hỏi 36

Vai trò của các tổ chức chính trị trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp?

Mặc dù các tổ chức chính trị (các đảng phái chính trị) thường không được hiến pháp trao cho sáng quyền lập hiến, nhưng vì hiến pháp là đạo luật của nhân dân, mà nhân dân với tính chất đa dạng không thể trực tiếp soạn thảo và thông qua hiến pháp, cần phải có những tổ chức được thành lập ra từ nhân dân với chức năng tập hợp, vận động nhân dân, cố sức cho các dòng tư tưởng tạo nền tảng nên một bản dự thảo hiến pháp. Trong các chế độ đa đảng, các đảng phái có vai trò quan trọng trong việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Các đảng phái tham gia vào quy trình lập pháp thông qua nhiều hình thức như: cử đại diện vào các cơ quan lập hiến, thảo luận, đề xuất các phương án, ý kiến xây dựng, sửa đổi hiến pháp...

Tương quan lực lượng giữa các đảng phái có ảnh hưởng lớn đến hoạt động lập hiến ở các quốc gia. Một đảng (hoặc liên minh đảng) cầm quyền mạnh có thể chi phối, quyết định việc sửa đổi hiến pháp. Để tránh khả năng lạm quyền của các lực lượng chính trị lớn trong việc sửa đổi hiến pháp, các nhà lập hiến thường quy định các quy tắc chặt chẽ cho việc đề xuất, thảo luận và thông qua hiến pháp. Sự ra đời của những bản hiến pháp cương tính rất khó được sửa đổi là nhằm hướng tới mục đích này.

Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam hiện nay và Đảng Lao động Việt Nam trước đây, mặc dù không

được hiến pháp quy định là một chủ thể có sáng quyền lập hiến, nhưng với tư cách là chính đảng cầm quyền nên luôn là chủ thể quan trọng nhất cho việc xây dựng và sửa đổi hiến pháp.

Câu hỏi 37

Tại sao cho đến trước năm 1945, Việt Nam không có hiến pháp?

Trước năm 1945, đã có nhiều người Việt Nam lên tiếng về việc quốc gia cần có hiến pháp, tuy nhiên, điều kiện lịch sử và tương quan giữa các lực lượng chính trị khi đó không cho phép ra đời một bản hiến pháp.

Từ cuối thế kỷ XIX, ngày càng có nhiều sĩ phu, trí thức lên tiếng đòi chính quyền nhà Nguyễn thực hiện cải cách toàn diện để đưa đất nước thoát khỏi cảnh lạc hậu và có thể đánh đuổi thực dân Pháp xâm lược. Tuy nhiên, những đề xuất đó đã không được lắng nghe. Triều đình nhà Nguyễn tiếp tục duy trì chế độ phong kiến, mặc dù có một số vị vua tiến bộ muốn lãnh đạo nhân dân vũ trang chống Pháp. Nhiều sĩ phu yêu nước (Phan Bội Châu, Phan Châu Trinh, Huỳnh Thúc Kháng...) đã sớm nhận ra sự cần thiết của hiến pháp đối với quốc gia. Dẫu vậy, có nhiều quan điểm, khuynh hướng khác nhau về việc xây dựng hiến pháp tại Việt Nam. Phan Bội Châu, từ năm 1907 đã nhắc đến tấm gương nước Nhật Bản có hiến pháp (Hiến pháp Minh Trị 1889), mong muốn đánh đuổi Pháp và thiết lập chế độ quân chủ lập hiến ở Việt Nam. Nhiều nhân vật khác lại có quan điểm cho rằng nên vận động để chính

quyền thực dân Pháp ban hành một bản hiến pháp cho Việt Nam.

Chỉ sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, chế độ phong kiến bị lật đổ và nền cộng hòa được thiết lập, nhân dân Việt Nam mới thực sự có điều kiện để ban hành một bản hiến pháp.

Câu hỏi 38

Cho đến nay Việt Nam đã có mấy bản hiến pháp?

Kể từ Hiến pháp 1946 thiết lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, lịch sử lập hiến Việt Nam đã có thêm 3 bản hiến pháp (1959, 1980 và 1992). Hiến pháp hiện hành được ban hành vào năm 1992, đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 2001. Ở miền Nam Việt Nam, trước năm 1975, cũng có hai bản hiến pháp được thông qua vào các năm 1956 và 1967.

Mỗi bản hiến pháp đều có những đặc điểm phản ánh bối cảnh ra đời. Hiến pháp 1946 khẳng định độc lập dân tộc và chủ quyền nhân dân, phản ánh tư tưởng xây dựng một chính quyền mạnh mẽ, khẳng định khối đại đoàn kết toàn dân và bảo đảm các quyền tự do dân chủ cho nhân dân. Sau chiến thắng Điện Biên Phủ (1954), với chủ trương xây dựng chủ nghĩa xã hội (CNXH) ở miền Bắc và đấu tranh chống Mỹ ở miền Nam, Hiến pháp 1959 bắt đầu thể chế hóa con đường đi lên CNXH. Khi nước nhà thống nhất, quyết tâm tiến lên CNXH đã được thể hiện trong bản Hiến pháp 1980, chịu ảnh hưởng lớn từ mô hình hiến pháp Liên Xô cũ trên cả phương diện nội dung và hình thức .

Chủ trương cứng nhắc về CNXH và những quy định của Hiến pháp 1980 đã không tạo điều kiện thúc đẩy dân chủ, kìm hãm sự phát triển kinh tế xã hội dẫn đến khủng hoảng kinh tế, xã hội vào thập niên 80 của thế kỷ trước. Hiến pháp 1992 đã thể chế hóa chủ trương đổi mới, góp phần tạo ra động lực để nâng cao dân chủ, góp phần giải quyết khủng hoảng, thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Những nền tảng cơ bản của hiến pháp này, với một số sửa đổi, bổ sung vào năm 2001, được duy trì cho đến nay.

Câu hỏi 39

Hiến pháp 1946 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?

Nhận thức rõ tầm quan trọng của hiến pháp trong việc khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, chấm dứt chế độ quân chủ, tạo nên sự chính đáng của chính quyền cách mạng và thu hút sự ủng hộ của các quốc gia trên thế giới, ngay sau ngày Tuyên ngôn độc lập (2/9/1945), tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ Lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nêu sự cần thiết phải sớm ban hành một bản hiến pháp cho Việt Nam. Để tiến hành soạn thảo hiến pháp, theo Sắc lệnh ngày 20/9/1945, một Ủy ban dự thảo hiến pháp do Hồ Chủ tịch đứng đầu được thành lập. Bên cạnh việc xem xét dự thảo của Ủy ban này, Quốc hội còn xem xét cả dự thảo của Ủy ban Kiến thiết Quốc gia. Dự thảo hiến pháp được thông qua tại kỳ họp thứ hai Quốc Hội khóa I ngày 8/11/1946. Do tình hình chiến tranh, Hiến pháp 1946 chưa được Chủ tịch nước công bố.

Hiến pháp 1946, hiến pháp đầu tiên của nhà nước Việt Nam, có ý nghĩa quan trọng trong việc chính thức hóa chính quyền mới được hình thành. Hiến pháp gồm 7 chương, 70 điều. Chương I quy định về chính thể, theo đó Việt Nam là nhà nước dân chủ cộng hoà. Chương II quy định về nghĩa vụ và quyền lợi của công dân. Chương III và Chương IV Hiến pháp quy định cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, gồm các cơ quan: Nghị viện nhân dân, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban hành chính và Tòa án.

Về cơ cấu tổ chức nhà nước, Hiến pháp 1946 có những đặc điểm của chính thể cộng hòa lưỡng tính. Chủ tịch nước không những là nguyên thủ quốc gia, người đứng đầu nhà nước, mà còn là trực tiếp lãnh đạo hành pháp. Bên cạnh đó, người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng) phải do Nghị viện nhân dân (Quốc hội) thành lập và phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Trong khi đó, nguyên thủ quốc gia, mặc dù cũng do Nghị viện bầu ra, nhưng lại không phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Ngoài việc thể hiện mối quan hệ tương đối độc lập giữa lập pháp và hành pháp, Hiến pháp năm 1946 còn những đặc điểm khác rất đặc biệt với các hiến pháp Việt Nam sau này (các cơ quan tư pháp chỉ gồm hệ thống tòa án được tổ chức theo các cấp xét xử, mà không phải theo cấp đơn vị hành chính như quy định về sau này; việc tổ chức chính quyền địa phương có xu hướng phân biệt giữa thành phố, đô thị với các vùng nông thôn...).



Ảnh: Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa I (Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa) đã diễn ra tại Nhà hát lớn Hà Nội. Hiến pháp 1946.

Câu hỏi 40

Hiến pháp 1959 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?

Sau chiến thắng lịch sử Điện Biên Phủ, miền Bắc Việt Nam được xác định mục tiêu tiến lên xây dựng CNXH, miền Nam tiếp tục hoàn thành cuộc cách mạng dân chủ. Hiến pháp năm 1959 được Quốc hội khoá I kỳ họp thứ 11 ngày 18/12/1959 thông qua, gồm 10 chương, 72 điều. Chương I tiếp tục quy định chính thể là dân chủ cộng hoà. Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. So với Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 có thêm chương về chế độ kinh tế và xã hội (Chương II). Chương III quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Từ Chương IV đến Chương VIII, Hiến pháp quy định về cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước.

Hiến pháp 1959 là bản hiến pháp đầu tiên mang nhiều dấu ấn của việc tổ chức nhà nước theo mô hình XHCN (mô hình Xô-viết). Mặc dù tên gọi chính thể

không thay đổi so với của Hiến pháp 1946 (Dân chủ Cộng hòa), nhưng nội dung tổ chức bên trong của bộ máy nhà nước có những quy định rất khác so với Hiến pháp 1946. Cơ chế tập trung được Hiến pháp này thể hiện bằng nhiều quy định (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 1946, bộ máy nhà nước được quy định theo nguyên tắc phân quyền, thì bộ máy nhà nước của Hiến pháp 1959 được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền, quyền lực tập trung vào Quốc hội.

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 đối với sự phát triển theo con đường xây dựng CNXH.

Câu hỏi 41

Hiến pháp 1980 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?

Sau khi thống nhất (năm 1975), đất nước chuyển sang một giai đoạn mới, Hiến pháp 1980 được Quốc hội khoá VI kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 18/12/1980. Hiến pháp này gồm có 12 chương, 147 điều. So với các hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 1980 là bản hiến pháp thể hiện rõ nét nhất quan niệm cứng nhắc về việc tổ chức và xây dựng CNXH, học tập kinh nghiệm của các nước trong hệ thống Liên Xô và Đông Âu trước đây.

Tại Chương I, Hiến pháp xác định chế độ chính trị của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là “nhà nước chuyên chính vô sản” (Điều 2). Lần đầu tiên, Hiến pháp khẳng định rõ vai trò của Đảng Cộng sản Việt Nam là “lực lượng duy nhất lãnh đạo” nhà nước và xã hội (Điều 4). Hiến pháp không quy định về sở hữu tư nhân, nhà nước chỉ bảo hộ tài sản thuộc sở hữu cá nhân với mục đích để đáp ứng những nhu cầu sinh hoạt. Cũng từ Hiến pháp 1980, đất đai được quy định là thuộc “sở hữu toàn dân” (Điều 19) do nhà nước thống nhất quản lý (Điều 20), từ đó, các hình thức sở hữu tư nhân hay cộng đồng về đất đai không được thừa nhận.

Bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1980 thể hiện rất rõ nguyên tắc trách nhiệm tập thể, các thiết chế trách nhiệm cá nhân được thay bằng các cơ quan tập thể cùng chịu trách nhiệm. Ví dụ như chế định nguyên thủ quốc gia - Chủ tịch nước - của Hiến pháp 1959 được thay bằng Hội đồng nhà nước (đồng thời là nguyên thủ quốc gia tập thể và là cơ quan thường trực của Quốc hội). Tương tự, Hội đồng Chính phủ được thay thế bằng Hội đồng Bộ trưởng. Hiến pháp 1980 là hiến pháp của cơ chế cũ - cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp đã đẩy đất nước đến khủng hoảng kinh tế và xã hội.

Câu hỏi 42

Hiến pháp 1992 có những đặc điểm và nội dung gì nổi bật?

Cùng với công cuộc đổi mới toàn diện về kinh tế, xã hội và chính trị (chính thức bắt đầu từ năm 1986), trong

bối cảnh phe XHCN trên thế giới có nhiều biến động lớn (những năm 1989 – 1991), Ủy ban sửa đổi Hiến pháp, do Chủ tịch Hội đồng Nhà nước Võ Chí Công đứng đầu, được thành lập để sửa đổi toàn diện Hiến pháp 1980. Hiến pháp 1992 được Quốc hội khoá VII thông qua ngày 15/4/1992, gồm 12 chương, 147 điều. Về mặt nội dung, Hiến pháp này có rất nhiều thay đổi thể hiện nhận thức mới so với Hiến pháp 1980.

Chương I Hiến pháp 1992 quy định về chế độ chính trị. Hiến pháp thể chế hoá đường lối đổi mới, đồng thời tiếp tục khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với nhà nước và xã hội (tại Điều 4). Quyền lực nhà nước tập trung thống nhất vào Quốc hội, không phân thành chia các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp theo thuyết “tam quyền phân lập”. Ba chương tiếp theo quy định về chế độ kinh tế (Chương II), văn hoá, giáo dục khoa học và công nghệ (Chương III), bảo vệ tổ quốc (Chương IV). Chương V quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Hiến pháp quy định rõ hơn và đầy đủ hơn các quyền và nghĩa vụ của công dân. Chương VI đến Chương X quy định về bộ máy Nhà nước.

Câu hỏi 43

Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung những nội dung gì vào năm 2001?

Hiến pháp năm 1992 đã góp phần vào việc khắc phục những ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế và xã hội, thúc đẩy nền kinh tế quốc gia phát triển và hội nhập quốc tế. Một thập niên sau đó, những quy

định của Hiến pháp 1992 đã bộc lộ những hạn chế làm cản trở hoạt động quản lý nhà nước và sự phát triển của các thành phần kinh tế. Tại Đại hội Đảng lần thứ IX, Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Khoá VIII đã xác định chủ trương nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 cho phù hợp với tình hình mới. Trọng tâm của việc sửa đổi lần này là các quy định về bộ máy nhà nước.

Trong năm 2001, theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 của Quốc hội, Hiến pháp 1992 được sửa đổi, bổ sung một số nội dung. Trước hết, có thêm việc xác định nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là “Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân” (Điều 2). Mặc dù tiếp tục khẳng định quyền lực nhà nước là thống nhất, Hiến pháp đã phần nào ghi nhận sự hợp lý của lý thuyết phân quyền, theo đó quy định: “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” (Điều 2).

Đồng thời, quyền lực của Quốc hội được tăng cường bằng việc 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 quy định Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm các bộ trưởng và cả Thủ tướng – người đứng đầu Chính phủ. Ngoài ra, chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát được cắt bỏ nhằm tránh sự chông chéo giữa các cơ quan và tăng cường sự tập trung vào chức năng công tố, kiểm sát các hoạt động tư pháp của hệ thống cơ quan này.

Câu hỏi 44

Tại sao Hiến pháp 1992 cần tiếp tục được sửa đổi, bổ sung?

Như đã đề cập, điểm mới lớn nhất trong lần sửa đổi Hiến pháp 1992 vào năm 2001 là ghi nhận việc xây dựng nhà nước pháp quyền, tổ chức quyền lực nhà nước có sự phân công giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tuy nhiên, bước vào giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế, vẫn còn nhiều thể chế ở Việt Nam không còn phù hợp, thậm chí quá lạc hậu, không những không đóng vai trò hiệu quả trong việc ổn định và phát triển xã hội, mà còn gây ra nhiều hệ lụy như tình trạng tham nhũng, vi phạm các quyền con người, thiếu thống nhất trong thực thi pháp luật ở nhiều mức độ khác nhau.

Phát triển kinh tế thị trường phải dựa trên nền tảng pháp quyền nhằm chống lại tình trạng thiếu minh bạch, tha hóa quyền lực, mưu cầu lợi ích nhóm và bảo vệ các quyền tự do của nhân dân. Pháp quyền là sự giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật. Hơn nữa, toàn cầu hóa và hội nhập đòi hỏi nhà nước Việt Nam phải thay đổi để tuân thủ các chuẩn mực phổ quát chung của thế giới trên các phương diện kinh tế, văn hóa, xã hội và chính trị. Do vậy, nhân dân và toàn xã hội mong đợi hiến pháp hiện hành cần được sửa đổi thêm nhiều nội dung căn bản, góp phần giải quyết nhiều vấn đề đang đặt ra đối với quốc gia.

Phần II: CÁC NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA HIẾN PHÁP

Câu hỏi 45

Hiến pháp thường bao gồm những nội dung gì?

Các bản hiến pháp cổ điển (ra đời trước năm 1945), thường có nội dung ngắn gọn, xúc tích, chủ yếu tập trung vào tổ chức bộ máy nhà nước (gồm các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, mối quan hệ chính quyền trung ương với địa phương) và liệt kê các quyền con người cơ bản.

Các hiến pháp ra đời sau năm 1945, đặc biệt là từ sau năm 1990, thường có nội dung phong phú hơn, bao trùm nhiều lĩnh vực khác của đời sống xã hội. Bên cạnh các nội dung như trong hiến pháp cổ điển, hiến pháp hiện đại thường quy định cụ thể hơn về các cơ quan nhà nước ở trung ương, quy định các cơ quan hiến định độc lập (Kiểm toán, Ủy ban Bầu cử, Ủy ban Nhân quyền...), quy định về nhiều quyền trong lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa... Một số hiến pháp còn quy định những nội dung mang tính chính sách, định hướng như phát triển kinh tế, văn hóa (như Hiến pháp Philippin 1986, hiến pháp các nước XHCN...). Kể từ thập kỷ 1980 trở lại đây, các bản hiến pháp hiện đại quy định ngày càng nhiều thiết chế hiến định độc lập nhằm tăng cường giám

sát sự lạm quyền và phòng, chống tham nhũng, ví dụ như Hội đồng Bầu cử, Ủy ban Nhân quyền quốc gia, Ủy ban chống Tham nhũng quốc gia, Ủy ban công vụ, Ombudsman, Cơ quan bảo hiến...

Câu hỏi 46

Quyền con người, quyền công dân và quyền hiến định có gì khác nhau?

Quyền con người (*human rights*) thường được hiểu là những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có và khách quan của con người được ghi nhận và bảo vệ bởi pháp luật quốc gia và quốc tế. Quyền công dân (*citizen's rights*) là những quyền con người được các nhà nước thừa nhận và áp dụng cho công dân của mình. Với ý nghĩa là một khái niệm gắn liền với nhà nước, thể hiện mối quan hệ giữa công dân với nhà nước, được xác định thông qua chế độ quốc tịch, quyền công dân là tập hợp những quyền tự nhiên được pháp luật của một nước ghi nhận và bảo đảm, nhưng chủ yếu dành cho những người có quốc tịch của nước đó.

Quyền con người không bị bó hẹp trong mối quan hệ giữa cá nhân với nhà nước mà thể hiện mối quan hệ giữa cá nhân với toàn thể cộng đồng nhân loại. Về phạm vi áp dụng, do không bị giới hạn bởi chế định quốc tịch, chủ thể của quyền con người là tất cả các thành viên của gia đình nhân loại, bất kể vị thế, hoàn cảnh, nơi cư trú... Nói cách khác, quyền con người được áp dụng một cách bình đẳng với tất cả mọi người thuộc mọi dân tộc đang sinh sống trên phạm vi toàn cầu, không phụ thuộc vào biên giới quốc gia, tư cách cá nhân hay môi trường

sống của chủ thể quyền. Ví dụ, một người nước ngoài sẽ không được hưởng một số quyền công dân, chẳng hạn như quyền bầu cử, ứng cử... tuy nhiên, người đó vẫn được hưởng các quyền con người phổ biến áp dụng cho mọi thành viên của nhân loại trong mọi hoàn cảnh, cụ thể như quyền sống, quyền tự do và an ninh cá nhân...

Quyền hiến định là các quyền được hiến pháp quốc gia ghi nhận và bảo vệ. Khái niệm “quyền hiến định” thường được sử dụng khi muốn nhấn mạnh rằng một quyền nào đó được hiến pháp, đạo luật tối cao, bảo vệ. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là các quyền hiến định có giá trị cao hơn và cần phải bảo vệ tốt hơn các quyền không hiến định. Từ quan điểm chung của cộng đồng quốc tế về quyền con người, quyền hiến định đơn giản chỉ là các quyền dễ bị xâm phạm và cần phải được bảo vệ đặc biệt hơn so với các quyền khác. Chính vì vậy, hiến pháp của một số quốc gia (ví dụ như Hoa Kỳ, Liên bang Nga..) có quy định nêu rõ, việc hiến định các quyền không có nghĩa là coi nhẹ các quyền không hiến định.

Câu hỏi 47

Việc quy định các quyền trong hiến pháp có mối quan hệ như thế nào với các điều ước quốc tế về quyền con người mà quốc gia là thành viên?

Việc quy định các quyền trong hiến pháp cần có sự tương thích với quy định của các điều ước quốc tế về quyền con người mà quốc gia là thành viên. Hiến pháp một số quốc gia dẫn chiếu, nêu tên hoặc cam kết tôn trọng các quyền trong Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền (1948) và một số công ước quốc tế cơ bản mà

quốc gia đã gia nhập (ví dụ như Hiến pháp Nam Phi 1997, Campuchia 1993...).

Câu hỏi 48

Các quy định về quyền con người, quyền công dân thường được đặt ở vị trí nào trong hiến pháp?

Hình thức phổ biến nhất của việc quy định các quyền con người, quyền công dân là nằm trong một chương của hiến pháp. Nhiều quốc gia đặt chương thứ hai, sau chương thứ nhất về các nguyên tắc chung, đề cập đến các quyền con người. Trong các hiến pháp của Việt Nam, nội dung về quyền con người cũng nằm trong một chương của hiến pháp. Trong Dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013, nội dung quyền con người đã được đặt tại Chương II.

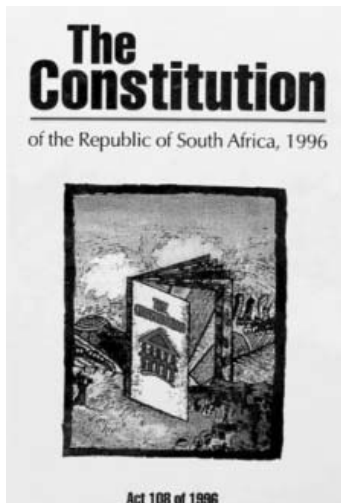
Tại một vài quốc gia trên thế giới, quyền con người nằm trong một văn bản độc lập, được coi như cấu phần của hiến pháp. Chẳng hạn như Tuyên ngôn nhân quyền (1689) và Luật về nhân quyền (2008, dẫn chiếu đến các quyền trong Công ước nhân quyền châu Âu) của nước Anh, hoặc Tuyên ngôn về nhân quyền và dân quyền (1789) được coi là một cấu phần trong Hiến pháp 1958 của Cộng hòa Pháp.

Câu hỏi 49

Hiến pháp trên thế giới thường ghi nhận những quyền con người, quyền công dân nào?

Trên thế giới, các bản hiến pháp cổ điển chủ yếu chỉ đề cập các quyền dân sự (an toàn thân thể, quyền sở

hữu, quyền tự do tôn giáo, tự do đi lại, cư trú ...) và các quyền chính trị (tự do ngôn luận, hội họp, quyền bầu cử và ứng cử...). Các bản hiến pháp hiện đại mở rộng phạm vi các quyền con người, bao gồm cả các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa và các quyền của nhóm (phụ nữ, trẻ em, người thiểu số, người nước ngoài..).



Ảnh: Nelson Mandela ký ban hành Hiến pháp 1996 của Nam Phi. Bản hiến pháp này được hình thành sau nhiều vòng thảo luận, đàm phán mở đường tiến đến một nước Nam Phi dân chủ.

Câu hỏi 50

Hiến pháp Việt Nam ghi nhận những quyền con người, quyền công dân nào?

Hiến pháp Việt Nam 1992, tại Điều 50, lần đầu tiên nhắc đến khái niệm “quyền con người”. Tuy nhiên, điều khoản này lại đồng nhất quyền con người với quyền công dân. Nhìn chung, quyền công dân trong

các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội được Hiến pháp 1992 quy định tương đối đầy đủ. Chẳng hạn các quyền về dân sự như quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 70), quyền bất khả xâm phạm về thân thể (Điều 71), quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở, thư tín, điện thoại (Điều 72) ...; các quyền chính trị như tự do ngôn luận, tự do báo chí (Điều 69)...; các quyền kinh tế như quyền lao động (Điều 55), quyền tự do kinh doanh (Điều 57) ...Mặc dù vậy, vẫn còn một số quyền quan trọng trong luật nhân quyền quốc tế mà đã được ghi nhận phổ biến trong hiến pháp trên thế giới nhưng chưa được ghi nhận trong Hiến pháp 1992, ví dụ như quyền sống, quyền tự do tư tưởng, quyền thành lập, gia nhập công đoàn, quyền bãi công... Trong số những quyền này, quyền sống đã được bổ sung vào Dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013.

Câu hỏi 51

Việc ghi nhận các quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam có gì khác với trong hiến pháp của các nước trên thế giới?

Khái niệm quyền con người trong Hiến pháp Việt Nam 1992 được đồng nhất với quyền công dân (Điều 50). Việc đồng nhất này là không chính xác, vì con người là một khái niệm rộng hơn công dân.

Tại nhiều điều khoản quy định rằng công dân có một quyền nhất định, nhưng phải “theo quy định của pháp luật”. Chẳng hạn Điều 57 (quyền tự do kinh doanh), Điều 68 (quyền tự do đi lại và cư trú), Điều

69 (quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, hội họp, lập hội)... đều có đuôi là “theo quy định của pháp luật”.

Trong Chương V của Hiến pháp 1992, quy định về “quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”, chủ thể của quyền trong hầu hết điều khoản được xác định là “công dân”. Điều này không chính xác vì có nhiều quyền được áp dụng cho cả người nước ngoài có mặt hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam. Tuy nhiên, một số hạn chế này đã được khắc phục trong Dự thảo Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2013.

Câu hỏi 52

Hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam có quy định những giới hạn nào về quyền con người, quyền công dân?

Hiến pháp Việt Nam 1992 chưa quy định về việc giới hạn quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 2013 tại khoản 2 Điều 15 nêu rằng “quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị giới hạn trong trường hợp cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức, sức khỏe của cộng đồng.” Việc quy định về giới hạn quyền là cần thiết, nhưng đặt quy định này như một nguyên tắc tổng quát ở ngay điều khoản đầu tiên của chương về quyền con người lại là không phù hợp với luật nhân quyền quốc tế. Đó là bởi việc giới hạn chỉ có thể áp dụng đối với một số quyền nhất định, ngoài ra, có nhiều quyền con người (như quyền sống, quyền không bị tra tấn, không bị đối xử vô nhân đạo hay hạ nhục, quyền tự

do tư tưởng...) là các quyền tuyệt đối, nhà nước không được giới hạn trong bất kỳ hoàn cảnh hay vì bất kỳ lý do nào. Hơn thế, việc hạn chế, nếu áp dụng với các quyền nhất định, không được trái với bản chất của quyền bị giới hạn, phải được luật quy định rõ ràng và phải là cần thiết trong một xã hội dân chủ, với mục đích duy nhất là để thúc đẩy lợi ích chung của cộng đồng và các quyền, tự do chính đáng của người khác.

Hiến pháp Việt Nam, kể cả Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 2013 đều không có quy định về những quyền không thể bị hạn chế, giới hạn (*non-derogable rights*) cũng về những điều kiện và phạm vi được hạn chế, giới hạn quyền trong bối cảnh khẩn cấp của quốc gia (*state of emergency*). Đây là những quy định trong hiến pháp của nhiều nước nhằm ngăn ngừa việc lợi dụng những quy định về giới hạn của quyền để vi phạm nhân quyền. Ngoài ra, cả Hiến pháp hiện hành và Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 2013 đều chưa đề cập đến nghĩa vụ của các cơ quan, viên chức nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân, cũng như không quy định về các cơ chế mà người dân có thể sử dụng để khiếu nại khi bị vi phạm các quyền.

Câu hỏi 53

Hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam quy định những nghĩa vụ nào của con người và của công dân?

Nhìn chung, hiến pháp trên thế giới thường quy định hai loại nghĩa vụ chính là nghĩa vụ tuân thủ

pháp luật và nghĩa vụ lao động. Ngoài ra, một số bản hiến pháp có quy định nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc, nghĩa vụ quân sự (Hiến pháp Ba Lan, Hàn Quốc, Nga), nghĩa vụ bầu cử (Hiến pháp Argentina ...).

Hiến pháp Việt Nam 1992 quy định công dân có các nghĩa vụ sau: nghĩa vụ học tập (Điều 59), nghĩa vụ thực hiện các quy định về vệ sinh phòng bệnh, vệ sinh công cộng (Điều 61), nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản của nhà nước, lợi ích công cộng (Điều 78), nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích (Điều 80). Hầu hết các nghĩa vụ này được tái đề cập trong Dự thảo Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2013. Mặc dù vậy, quy định về một số nghĩa vụ gây tranh cãi về tính logic và thực tiễn. Cụ thể, các nghĩa vụ học tập, thực hiện các quy định về vệ sinh phòng bệnh, vệ sinh công cộng, tôn trọng và bảo vệ tài sản của nhà nước, lợi ích công cộng cụ thể là gì? Chế tài nào để xử lý vi phạm?

Thêm vào đó, quy định về các nghĩa vụ, cụ thể như ở Điều 16(2) của Dự thảo (“Không được lợi dụng quyền con người, quyền công dân để xâm phạm lợi ích quốc gia, lợi ích dân tộc, quyền, lợi ích hợp pháp của người khác”), và Điều 20 (Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân. Quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật quy định. Công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội) mang tính chất trừu tượng, rất dễ bị lạm dụng để vi phạm quyền con người, quyền công dân.

Câu hỏi 54

Quyền bình đẳng được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?

Bình đẳng vừa là một quyền, vừa là một nguyên tắc của quyền con người. Hiến pháp Việt Nam 1992 quy định ở Điều 52 “mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật”, Điều 54 “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.”

Dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013 có bổ sung điều khoản “không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội” (khoản 2 Điều 17). Tuy nhiên, cả Hiến pháp hiện hành và Dự thảo Hiến pháp sửa đổi đều chưa đề cập đến quy định trong Điều 16 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị 1966, đó là *quyền được coi là thể nhân trước pháp luật*. Quyền này có ý nghĩa rất quan trọng, được xem là điều kiện đầu tiên để thực hiện các quyền dân sự khác.

Câu hỏi 55

Quyền tự do và an toàn cá nhân được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?

Quyền tự do và an toàn cá nhân được Điều 71 Hiến pháp Việt Nam 1992 quy định “công dân có quyền bất

khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm... nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự và nhân phẩm của công dân”.

Trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 2013, quyền này là thuộc về mọi người (chứ không phải chỉ công dân). Đồng thời, có bổ sung quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của luật (khoản 3 Điều 22).

Tuy nhiên, cả Hiến pháp hiện hành và Dự thảo Hiến pháp sửa đổi đều chưa quy định cấm các hình thức nô lệ và cưỡng bức lao động. Đây là những quy định được nhấn mạnh trong Công ước về quyền dân sự, chính trị của Liên hợp quốc và một số công ước của Tổ chức Lao động quốc tế mà Việt Nam đã là thành viên.

Câu hỏi 56

Các quyền liên quan đến tố tụng tư pháp được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?

Hiến pháp Việt Nam 1992 quy định một số quyền liên quan đến hoạt động tố tụng, bao gồm: không bị bắt nếu chưa có quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang (Điều 71), không 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 (Điều 72), được bồi thường thiệt hại về vật chất, phục hồi danh dự nếu bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, bị xét xử trái pháp luật (đoạn 2 Điều 72), bảo đảm quyền bào chữa của bị cáo (Điều 132).

Trong Dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013, nhiều quyền trong lĩnh vực tư pháp đã được tập hợp lại trong Điều 32. Ngoài ra, có sự bổ sung quyền được tòa án xét xử, quyền không bị kết án hai lần vì một tội phạm (khoản 2 Điều 32), người bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam, bị điều tra, truy tố, xét xử có quyền sử dụng trợ giúp pháp lý của người bị bào chữa (khoản 3 Điều 32).

Có quan điểm cho rằng quyền không bị kết án hai lần vì một tội phạm (khoản 2 Điều 32) cần sửa thành “quyền không bị *truy tố* hai lần vì một tội phạm mới phù hợp với luật nhân quyền quốc tế. Thêm vào đó, Dự thảo lược bỏ mất một số quyền quan trọng, tiêu biểu như quyền không bị kết án vì không hoàn thành được nghĩa vụ theo hợp đồng (nêu trong Điều 24 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị).

Câu hỏi 57

Quyền bầu cử, ứng cử và tham gia đời sống chính trị được đề cập trong các Hiến pháp Việt Nam như thế nào?

Điều 63 Hiến pháp Việt Nam 1992 khẳng định “Công dân có 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 trưng cầu ý dân.”

Trong Dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013, quyền tham gia chính trị của người dân được đề cập tại Điều 6 (nhân dân thực hiện quyền lực bằng các

hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện), Điều 7 (việc bầu cử được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín), Điều 28 (quyền bầu cử và ứng cử), Điều 29 (tham gia quản lý nhà nước và xã hội) và Điều 30 (biểu quyết trong trưng cầu ý dân). Việc thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia (Điều 121) cũng là một bước tiến mới của Dự thảo Hiến pháp, góp phần bảo đảm các nguyên tắc của bầu cử được tuân thủ. Mặc dù vậy, nhiều ý kiến cho rằng mô hình hội đồng hiến pháp, do mang tính thức, không có quyền tài phán như mô hình toà án hiến pháp, nên khó có thể đóng vai trò gì quan trọng trong việc xử lý những hành vi vi hiến.

Câu hỏi 58

Các quyền tự do tư tưởng, ngôn luận, lập hội, hội họp được đề cập trong Hiến pháp Việt Nam như thế nào?

Điều 69 Hiến pháp Việt Nam 1992 quy định “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin; có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật.” Điều khoản này chưa nhắc đến quyền tự do tư tưởng.

Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 2013, tại Điều 26, gần như giữ nguyên cách quy định cũ, theo đó “công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, được thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật.” Việc duy trì sự ràng buộc “theo quy định của pháp luật” đối với các quyền tự do cơ bản

này tiếp tục gây ra nguy cơ có nhiều loại văn bản quy phạm (luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư...) có thể xâm phạm đến quyền hiến định của người dân, trái với nguyên tắc pháp quyền của một nhà nước dân chủ.

Thêm vào đó, quyền được thông tin bị coi là quá hẹp so với chuẩn mực quốc tế về quyền tiếp cận thông tin (bao gồm các quyền được [cung cấp] thông tin, quyền được tìm kiếm thông tin và quyền được phổ biến thông tin).

Câu hỏi 59

Hình thức chính thể là gì? Hiến pháp thế giới ghi nhận những hình thức chính thể nào?

Hình thức chính thể (*form of government/ system of government*) là hình thức tổ chức nhà nước do hiến pháp quy định, liên quan đến cách thức thành lập các cơ quan nhà nước ở trung ương và quan hệ giữa chúng với nhau, cũng như mức độ tham gia của nhân dân vào việc tổ chức quyền lực nhà nước. 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. Trong lịch sử tổ chức quyền lực nhà nước, có hai hình thức cơ bản của chính thể là chính thể quân chủ và chính thể cộng hoà.

Trong chính thể quân chủ, nguyên thủ quốc gia được thành lập bằng con đường truyền ngôi thế tập (thường được gọi là vua hay nữ hoàng). Trong chính

thể cộng hoà, nguyên thủ quốc gia được thành lập bằng con đường bầu cử, có thể do dân hoặc cơ quan đại diện của dân bầu ra (thường được gọi là Tổng thống, Chủ tịch nước...). Chính thể quân chủ - mô hình nhà nước tiêu biểu của xã hội phong kiến - được tổ chức thành quân chủ tuyệt đối và quân chủ hạn chế. Quân chủ hạn chế là mô hình tiến bộ hơn, nơi quyền lực của nhà vua bị hạn chế, các thiết chế nhà nước khác có thực quyền (quốc hội, nghị viện, chính phủ). Hiến pháp là văn bản thể hiện sự hạn chế này, do đó, mô hình quân chủ hạn chế còn được gọi là quân chủ lập hiến (như tại Nhật Bản, Thái Lan, Anh, Đan Mạch, Tây Ban Nha hiện nay...).

Chính thể cộng hoà thường gồm hai loại: cộng hoà đại nghị và cộng hoà tổng thống. Cộng hoà đại nghị (như Ấn Độ, Đức..) 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. Thủ tướng không chịu trách nhiệm trước nguyên thủ quốc gia, mà chịu trách nhiệm trước nghị viện. Nguyên thủ quốc gia trên thực tế không trực tiếp tham gia vào việc giải quyết các công việc của nhà nước. Cộng hoà tổng thống (như Hoa Kỳ, Philippin và hầu hết các quốc gia ở Nam Mỹ) là mô hình chính thể mà hành pháp và lập pháp không chịu trách nhiệm đối với nhau. Cơ quan lập pháp do dân bầu và người đứng đầu cơ quan hành pháp cũng do dân bầu. Với cách thức tổ chức này, nguyên thủ quốc gia (tổng thống) không những là người đứng đầu nhà nước mà còn đứng đầu hành pháp. 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 (như Pháp và Nga). Chính thể này có những đặc điểm như: tổng thống do dân bầu; 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.

Tổ chức nhà nước XHCN (như Hiến pháp Trung Quốc 1982, Hiến pháp Việt Nam 1992) có nhiều nét giống với cộng hoà đại nghị. Chính thể cộng hoà XHCN có những đặc điểm chung là: Quốc hội (cơ quan kiểu Xô-viết do nhân dân bầu ra), có quyền lực tối cao (về mặt lý thuyết), có quyền định ra các khuôn mẫu cho các hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và của công dân thông qua chức năng lập pháp và có quyền giám sát hoạt động của mọi cơ quan nhà nước; Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan chấp hành của Quốc hội; toàn bộ tổ chức và hoạt động của nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản.

Câu hỏi 60

Những hình thức chính thể nào đã từng được xác định trong các hiến pháp của Việt Nam?

Theo Hiến pháp Việt Nam năm 1946, chính thể Việt Nam là dân chủ cộng hoà, loại hình tổ chức nhà nước đoạn tuyệt hoàn toàn chế độ truyền ngôi, thể

tập, hướng đến việc 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 dân chủ cộng hoà có nhiều dấu ấn của cộng hoà đại nghị, bởi vì ở đây Quốc hội (Nghị viện nhân dân) được quy định là cơ quan nhà nước cao nhất. Chính phủ được thành lập dựa trên Quốc hội, chịu trách nhiệm trước Quốc hội và chỉ hoạt động khi vẫn được Quốc hội tín nhiệm. Nhưng 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 một tổng thống trong chính thể cộng hoà tổng thống. Chủ tịch nước không những là nguyên thủ quốc gia, mà còn là người trực tiếp lãnh đạo bộ máy hành pháp. Chủ tịch nước, mặc dù được Nghị viện bầu ra, nhưng không chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Từ những đặc điểm này, có thể thấy hình thức chính thể theo Hiến pháp 1946 gần giống như chính thể *cộng hoà lưỡng tính*.

Sang đến Hiến pháp 1959, mặc dù tên gọi của chính thể không thay đổi, vẫn là dân chủ cộng hoà, nhưng những đặc điểm của cộng hoà tổng thống đã giảm đi. Điều này được thể hiện bằng việc quy định nguyên thủ quốc gia (Chủ tịch nước) không còn 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. Chủ tịch nước chính thức hoá các quyết định của Quốc

hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, hoặc của Hội đồng Chính phủ.

Chính thể Việt Nam theo Hiến pháp 1980 là *cộng hoà XHCN*, về cơ bản tổ chức quyền lực nhà nước so với mô hình của Hiến pháp 1959 không có thay đổi lớn. Những đặc điểm của mô hình nhà nước XHCN trước đây chưa thật rõ, thì bây giờ thể hiện rõ nét. 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 đồng thời là cơ quan thường trực của Quốc hội. Toàn bộ tổ chức và hoạt động của nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cách thức tổ chức nhà nước theo Hiến pháp 1980, thể hiện cơ chế tập trung và mang nhiều yếu tố chủ quan, đã làm cho nền kinh tế, xã hội Việt Nam bị kìm hãm. Hiến pháp 1992, về cơ bản vẫn là hình thức chính thể cộng hoà XHCN nhưng đã có những điều chỉnh nhất định về bộ máy nhà nước (chẳng hạn nguyên thủ quốc gia trở lại vai trò cá nhân Chủ tịch nước...).

Câu hỏi 61

Đảng chính trị là gì? Vấn đề đảng phái chính trị được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới?

Đảng phái chính trị (thường gọi tắt là đảng) là tổ chức chính trị tự nguyện, có một hệ tư tưởng hay một đường lối nhất định, ra đời để hoạch định các chính sách của nhân dân và thực hiện chức năng liên kết giữa

nhà nước và xã hội. Mục đích quan trọng nhất của đảng chính trị là gây ảnh hưởng đến các chính sách của chính quyền. Sự ảnh hưởng này không thể bằng cách nào khác hơn là nắm được chính quyền thông qua các cuộc bầu cử dân chủ.

Các đảng phái chính trị là một thành tố thiết yếu của một chính thể dân chủ. Không phải tất cả các hiến pháp đều lựa chọn cách thức ghi nhận vai trò, chức năng, nhiệm vụ của các đảng phái trong hiến pháp. Về nguyên lý chung, đảng phái *không phải là những cơ quan nhà nước, không thuộc nhà nước, mà là những tổ chức dân sự, những tổ chức của nhân dân*²⁰. Thành viên của các đảng phái *chỉ có thể là "công dân"*, không thể là các pháp nhân, tổ chức hay các đảng phái của nước ngoài. Các đảng phái ra đời có mục đích là thực hiện *chức năng làm cầu nối, liên kết giữa nhà nước và xã hội*, nhằm hiện thực hóa lợi ích của toàn thể nhân dân. Ở các nước theo hệ thống chính trị đa đảng thì các đảng phái chính trị cạnh tranh nhau để có được nhiều phiếu bầu trong nghị viện (ở cả hai viện hoặc chỉ hạ viện).

Ở Anh quốc, chính phủ được thành lập từ đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện, các đảng phái khác trở thành đảng đối lập. Các đảng phái sẽ góp phần truyền tải tiếng nói của nhân dân vào các chính sách của hành pháp và lập pháp có nhiệm vụ cụ thể hóa những chính sách của hành pháp²¹. Mặc dù Hiến pháp

²⁰ Maurer, H., Die Rechtsstellung der politischen Parteien, JuS 1991, S. 881.

²¹ Barendt, An Introduction to Constitutional Law, New York, 1998, tr. 148.

Hoa Kỳ không đề cập đến các đảng phái chính trị, tuy vậy nhiều nhà lập hiến vẫn nhận thức rõ về tầm quan trọng của các đảng phái²².

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, hiến pháp nhiều nước đã có điều khoản riêng đề cập đến về các đảng chính trị, ví dụ như Điều 21 Luật Cơ bản Đức²³, Điều 4 Hiến pháp Pháp, Điều 49 Hiến pháp Italia 1947, Điều 10 và Điều 51 Hiến pháp Bồ Đào Nha 1976, Điều 6 Hiến pháp Tây Ban Nha 1978, Điều 29 Hiến pháp Hy Lạp 1975. Hiến pháp của các nước có đề cập đến đảng phái đều thừa nhận nguyên tắc tự do thành lập và sự bình đẳng của các đảng phái. Ở nhiều quốc gia khác, quyền thành lập các đảng phái là một thành tố của quyền tự do lập hội (bao gồm tự do thành lập các tổ

²² Madison đã từng đề cập đến mối hiểm nguy của lập pháp nếu bị thống trị bởi các đảng phái, mà những đảng này chỉ quan tâm đến lợi ích của đảng mình mà bỏ qua lợi ích chung của xã hội. Chính vì vậy Madison đã ủng hộ cơ chế phân quyền và thiết lập chế độ liên bang để hạn chế những hiểm nguy này. Chỉ có cơ chế phân quyền, quyền lực của hành pháp mới có thể đối trọng lại với lập pháp và cũng chỉ thông qua việc tổ chức một nhà nước liên bang thì quyền lực giữa trung ương và địa phương mới có thể được chia sẻ (The Federalist Papers, Số 10).

²³ Ở CHLB Đức, Điều 21 Luật Cơ bản Đức qui định: “Các đảng phái cùng góp phần hoạch định chính sách chính trị của nhân dân... Tòa án Hiến pháp liên bang có thẩm quyền phán quyết về sự vi hiến của Đảng. Các qui định khác có liên quan do Luật của liên bang qui định”. Cụ thể hóa điều này, Điều 2 Luật về các đảng phái chính trị ở Đức làm rõ hơn địa vị pháp lý của các đảng: “Các đảng là các tổ chức của nhân dân, tồn tại trong một thời gian dài, hoạt động ở liên bang hoặc tiểu bang, là các tổ chức cùng tham gia hoạch định chính sách và theo đuổi mục đích là đại diện cho nhân dân ở Hạ viện liên bang Đức hoặc Hạ viện của tiểu bang ...”

chức chính trị), một quyền cơ bản được hiến pháp ghi nhận và bảo vệ.

Câu hỏi 62

Vấn đề đảng chính trị được quy định như thế nào trong Hiến pháp Việt Nam?

Hiến pháp Việt Nam 1992 xác định trực tiếp và cụ thể rằng Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng “lãnh đạo nhà nước và xã hội” (Điều 4). Điều 4 Hiến pháp 1992, tương tự như Điều 4 Hiến pháp 1980, quy định Đảng Cộng sản là “lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội”.

Như đã đề cập, trong chính thể cộng hoà XHCN, vai trò của Đảng Cộng sản thường được khẳng định ở những mức độ khác nhau trong hiến pháp. Khẳng định đó có thể ở Lời nói đầu (Hiến pháp Trung Quốc 1982, Hiến pháp Việt Nam 1959) hoặc tại một điều khoản cụ thể (Điều 6 Hiến pháp Liên Xô 1974, Điều 4 Hiến pháp Việt Nam 1992).

Ở Việt Nam, chỉ có hiến pháp đầu tiên (1946) là không đề cập đến vai trò của một đảng phái chính trị nào. Hiến pháp 1959 bắt đầu ghi nhận vai trò của Đảng Lao động (Đảng Cộng sản) Việt Nam trong công cuộc đấu tranh bảo vệ và xây dựng đất nước tại Lời nói đầu. Giống như một số nước XHCN trước đây, vai trò lãnh đạo nhà nước của Đảng Cộng sản được xác định tại một điều khoản của hiến pháp Việt Nam năm 1980 và năm 1992 hiện hành, điều này rất khác biệt so với hầu hết các quốc gia trên thế giới.

Câu hỏi 63

Bầu cử là gì? Vấn đề bầu cử được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới?

Bầu cử là một định chế trọng tâm của một nền dân chủ, nơi mà quyền lực của nhà nước xuất phát từ ý chí của người dân. Bầu cử, tuân thủ nguyên tắc tự do và công bằng, thường được tổ chức theo phương thức bầu cử đa số hoặc bầu cử theo tỉ lệ.

Bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là một nhiệm vụ cơ bản nhất của hiến pháp. Có hai hình thức cơ bản để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình là dân chủ trực tiếp (người dân tự mình thể hiện quan điểm trong các cuộc trưng cầu ý kiến) và dân chủ gián tiếp. Dân chủ gián tiếp là việc nhân dân bầu ra những người đại diện để thực hiện các công việc để mang lại lợi ích cho toàn dân. Hình thức dân chủ gián tiếp này còn được gọi là hình thức dân chủ đại diện. Bầu cử trở thành một trong những hình thức thực hiện quyền dân chủ, một biện pháp để nhân dân trao quyền lực nhà nước cho các cơ quan nhà nước. 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.

Nhìn chung, hiến pháp các quốc gia quy định tương đối chi tiết về các vị trí được bầu ra (thành viên nghị viện, tổng thống...), điều kiện bầu cử, điều kiện ứng cử, việc phân xác định khu vực bầu cử, việc phân

bổ số ghế cho các khu vực... Trong chế độ đại nghị, nhân dân trực tiếp bầu ra hạ viện (viện dân biểu), đảng chiếm đa số tại hạ viện hay liên minh các đảng cầm quyền thành lập ra chính phủ do một thủ tướng đứng đầu. Do vậy, chính phủ phải chịu trách nhiệm trước nghị viện. Trong chế độ cộng hòa tổng thống, nhân dân trực tiếp hoặc có thể gián tiếp bầu ra nguyên thủ quốc gia (tổng thống) đồng thời là người trực tiếp lãnh đạo hành pháp. Chính phủ và người đứng đầu chính phủ không chịu trách nhiệm trước nghị viện, mà phải chịu trách nhiệm trước nhân dân. Nhân dân trực tiếp hạn chế quyền lực của tổng thống qua các cuộc bầu phiếu phổ thông.

Câu hỏi 64

Vấn đề bầu cử được quy định như thế nào trong các Hiến pháp Việt Nam?

Với tư cách là một biện pháp dân chủ thành lập ra bộ máy nhà nước, các cơ quan nhà nước của Việt Nam đều trực tiếp hoặc gián tiếp do nhân dân bầu ra. Hiến pháp Việt Nam 1992, cũng như các nước thuộc hệ thống XHCN trước đây, xác định chỉ có các cơ quan nhà nước do nhân dân trực tiếp bầu ra (Quốc hội và Hội đồng nhân dân) là cơ quan quyền lực nhà nước.

Hiến pháp 1992 xác định việc nhân dân bầu ra Quốc hội và Hội đồng nhân dân là các cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân (Điều 5). Việc bầu cử được tiến hành theo các nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín (Điều 6).

Điều 54 Hiến pháp ghi nhận nguyên tắc bầu cử phổ thông. Nguyên tắc này được cụ thể hoá tại Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Về phương diện pháp lý, thì chế độ bầu cử còn được hiểu là một chế định quan trọng của 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.

Điểm khác nhau cơ bản giữa chế độ bầu cử ở Việt Nam hiện nay với nhiều quốc gia khác là ở tính cạnh tranh. Tại hầu hết các quốc gia, có nhiều đảng phái chính trị tham gia vào cuộc bầu cử và qua bầu cử mới xác định được đảng cầm quyền, người dân có nhiều lựa chọn và sự lựa chọn cũng dễ dàng hơn bằng việc so sánh đường lối của các đảng khác nhau. Ngược lại, ở Việt Nam không có nhiều đảng phái tham gia tranh cử và đảng cầm quyền đã được xác định trước trong Hiến pháp. Thêm vào đó, trừ Hiến pháp 1946, các Hiến pháp còn lại của Việt Nam đều không ghi nhận nguyên tắc bầu cử tự do.

Câu hỏi 65

Chế độ kinh tế là gì? Được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Giống như cũng như hiến pháp của các nước XHCN trước đây, một điểm rất khác trong Hiến pháp Việt Nam so với các quốc gia khác là có những chương

riêng quy định về chế độ kinh tế, văn hóa và xã hội. Điều này phần nào xuất phát từ quan điểm chủ nghĩa Mác về mối quan hệ biện chứng giữa chính trị với các yếu tố khác, đặc biệt là kinh tế (kinh tế quyết định chính trị, chính trị cũng tác động ngược trở lại kinh tế). Chế độ kinh tế được quy định trong hiến pháp các nước XHCN thường bao gồm chính sách kinh tế, các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế, quản lý kinh tế, chính sách lao động, sản xuất và phân phối, đường lối kinh tế đối ngoại.

Lĩnh vực kinh tế thường không được quy định trong các hiến pháp cổ điển và hiến pháp của các nước phát triển. Hiến pháp khi mới xuất hiện chủ yếu nhằm để bảo vệ tự do của con người thoát khỏi sự chuyên chế của nhà nước phong kiến. Theo chủ nghĩa tư bản tự do, nhà nước không can thiệp vào kinh tế. Nếu có thì chỉ là việc hiến pháp xác định sở hữu là quyền tự nhiên bất khả xâm phạm của con người. Mọi hoạt động kinh tế do thị trường điều tiết (bàn tay vô hình). Đối với các quốc gia đang phát triển hoặc có nền kinh tế chuyển đổi, vai trò của nhà nước có ý nghĩa quyết định cho sự tăng trưởng và phát triển kinh tế, nên hiến pháp các nước này thường có những quy định về chế độ kinh tế của quốc gia nhưng cũng chỉ bằng một số điều khoản (Ví dụ, Hiến pháp Philippin, Hàn Quốc...).

Chế độ kinh tế trong Hiến pháp Việt Nam 1992, quy định tại Chương II, được xác định là hướng đến phát triển nền kinh tế nhiều thành phần theo định hướng XHCN (Điều 15). Đây là một bước tiến nếu so

với đường lối kinh tế kế hoạch, tập trung, ngăn sông cấm chợ và sử dụng tem phiếu mà đã gây ra khủng hoảng kinh tế, xã hội trước đó. Hiến pháp 1992 quy định những nội dung mới về chế độ kinh tế như chính sách kinh tế, hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế, quản lý kinh tế, kinh tế đối ngoại... Điều 16 xác định rõ các mục đích của chính sách kinh tế nhà nước trong giai đoạn hiện nay là làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn các nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân... Tuy nhiên, việc quy định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế tập thể là nền tảng của nền kinh tế quốc dân, tỏ ra không phù hợp với thực tế. Thêm vào đó, các quy định về sở hữu toàn dân về đất đai, định hướng phát triển 'kinh tế thị trường XHCN'...gây ra nhiều tranh cãi. Những điều này được cho là một trong những nguyên nhân cản trở sự phát triển kinh tế xã hội trong những năm gần đây, là một trong những lý do dẫn đến cần phải cải cách kinh tế và sửa đổi hiến pháp.

Câu hỏi 66

Chế độ sở hữu và sở hữu đất đai được quy định như thế nào trong Hiến pháp Việt Nam?

Chế độ sở hữu là yếu tố cơ bản trong chế độ kinh tế. Hiến pháp các quốc gia đều điều chỉnh và bảo vệ các quan hệ sở hữu. Tại Việt Nam, ngay sau năm 1945, 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 tư hữu của công dân (Điều 12 Hiến pháp 1946).

Quan điểm về quá độ lên CNXH đã đặt ra vấn đề xóa bỏ chế độ tư hữu và thay thế bằng chế độ công hữu. Các loại hình kinh tế được coi là phi XHCN đã bị cải tạo một cách máy móc và chủ quan. Trong khoảng thời gian từ 1954 đến khi có chính sách Đổi mới của Đảng Cộng sản (1986), ở nước ta chỉ thừa nhận một số loại hình sở hữu và hai thành phần kinh tế (quốc doanh và hợp tác xã) (Hiến pháp 1959 và 1980). Hiến pháp 1992, thể chế hóa đường lối Đổi mới đã điều chỉnh sự duy ý chí trước đây bằng việc thừa nhận và bảo vệ sự tồn tại của sở hữu tư nhân đối bên cạnh các loại hình sở hữu khác. Những hình thức sở hữu chủ yếu làm nền tảng cho nền kinh tế nhiều thành phần là sở hữu toàn dân (hay sở hữu nhà nước), sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân (Điều 15). Trong đó, sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể vẫn được xác định “là nền tảng”.

Sở hữu toàn dân (sở hữu nhà nước) bao gồm những tư liệu sản xuất chủ chốt quyết định sự phát triển của nền kinh tế quốc gia. 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).

Như vậy, Điều 17 của Hiến pháp 1992 vẫn tiếp tục khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và chỉ có

một hình thức sở hữu toàn dân đối với đất đai. Không còn tồn tại các hình thức sở hữu tư nhân hoặc cộng đồng đối với đất đai từ sau khi Hiến pháp 1980 có hiệu lực.

Câu hỏi 67

Quốc hội (Nghị viện) là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước?

Bộ máy nhà nước hiện đại thường được cấu thành từ ba bộ phận là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Lập pháp (*legislature*) ban hành luật, hành pháp (*executive*) thực thi luật và tư pháp (*judicature*) giải thích luật, xét xử những hành vi vi phạm luật. Mỗi một bộ phận do một hay nhiều cơ quan đảm nhiệm. Theo lý thuyết phân chia quyền lực thì quốc hội (nghị viện) là cơ quan thuộc nhánh lập pháp.

Nghị viện ra đời ngay từ những ngày đầu của Cách mạng Tư sản. Ở Anh, Luật về các quyền (*The Bill of Rights*) năm 1689 vẫn là đạo luật quan trọng bậc nhất qui định về quyền hạn của Nghị viện²⁴. Ngày nay, mặc dù tiếp tục theo quan điểm chủ quyền tối cao thuộc về nghị viện, thẩm quyền của Nghị viện Anh cũng bị giới hạn bởi các luật của Liên minh châu Âu và các tòa án không được áp dụng những đạo luật của Nghị viện nếu chúng xung đột với luật của Liên minh²⁵. Hiến

²⁴ *Barendt, An Introduction to Constitutional Law*, New York, 1998, tr. 86.

²⁵ *Jowell, Jeffrey/Oliver Dawn, The Changing Constitution*, 4. Edition, 2000, tr.23.

pháp Hoa Kỳ qui định rõ thẩm quyền lập pháp của Nghị viện tại Điều 1, theo đó “*tất cả quyền lập pháp được trao cho Nghị viện của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ*”. Tương tự, Điều 34 Hiến pháp Pháp cũng qui định thẩm quyền lập pháp của Nghị viện, Điều 77 Luật Cơ bản Đức qui định rằng các đạo luật chỉ có thể trở thành luật liên bang sau khi được thông qua bởi Hạ viện (*Bundestag*).

Tại Việt Nam, mặc dù không thừa nhận nguyên tắc phân quyền trong tổ chức nhà nước, Hiến pháp vẫn quy định một cơ quan (Quốc hội) đảm nhiệm nhiệm vụ ban hành luật tương tự như nghị viện của các quốc gia khác. Quốc hội Việt Nam được Hiến pháp 1992 quy định là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Điều 83). Quốc hội có ba chức năng chính là lập pháp và lập hiến, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước (bao gồm việc thành lập ra các cơ quan nhà nước ở trung ương) và giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của nhà nước.



Ảnh: Trụ sở Nghị viện và một phiên họp của Hạ viện Anh quốc. Trong phòng họp, phía bên trái là các nghị sĩ đảng cầm quyền, bên phải là đảng đối lập, một số nghị sĩ phái đứng do số ghế ngồi hạn chế.

Câu hỏi 68

Tổ chức của quốc hội (nghị viện) được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Tổ chức của quốc hội (nghị viện) trong hiến pháp các nước trên thế giới được qui định khác nhau. Có những nước quốc hội chỉ bao gồm một viện duy nhất, ví dụ như Trung Quốc, Hàn Quốc, Việt Nam v.v... nhưng cũng có nhiều nước quốc hội gồm có hai viện, ví dụ như Anh, Hoa Kỳ, Pháp, Đức, Canada, Úc, Nga v.v... Về mặt tên gọi, không có sự thống nhất chung, có nước gọi thiết chế này là Nghị viện (*Parliament*) như ở Anh, Quốc hội (*Congress*) ở Mỹ, Quốc hội (*National Assembly*) ở Việt nam, Hội đồng Nghị viện liên bang (*Bundestag*) ở Đức, Hội đồng liên bang (*Federal Assembly*) ở Nga, Thụy Sĩ, Hội đồng lập pháp (*Knesset*) ở Israel v.v...

Khác với Hiến pháp nhiều nước trên thế giới, Hiến pháp Việt Nam các năm 1946, 1959, 1980 và 1992 đều quy định Quốc hội (Nghị viện) có cơ cấu một viện. Quốc hội, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Tổ chức của Quốc hội gồm có Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban (Ủy ban pháp luật; Ủy ban kinh tế và ngân sách; Ủy ban quốc phòng và an ninh; Ủy ban các vấn đề xã hội...). Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội thành lập ra ủy ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra về một vấn đề nhất định.

Ủy ban thường vụ Quốc hội gồm có Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên. Ủy ban thường vụ Quốc hội là một cơ quan đặc biệt, không tồn tại ở hầu hết các nước khác. Việc thiết lập Ủy ban thường vụ chủ yếu do Quốc hội không hoạt động thường xuyên như các quốc hội (nghị viện) khác, nên phải có một cơ quan thường trực thực hiện những công việc do Quốc hội ủy quyền.

Câu hỏi 69

Thẩm quyền của quốc hội (nghị viện) được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Nhìn chung quốc hội (nghị viện) bên cạnh thẩm quyền lập pháp, còn có những quyền khác như: quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, thành lập ra các cơ quan nhà nước ở trung ương... Nghị viện Anh, ngoài chức năng làm luật, còn có một thẩm quyền quan trọng khác đối với hành pháp là lựa chọn Thủ tướng, thành lập và bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ.

Quốc hội Việt Nam có thẩm quyền tương tự như vậy. Ngoài chức năng lập pháp, Quốc hội có vai trò quan trọng trong việc thành lập, giám sát các cơ quan nhà nước khác ở trung ương (Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao...). Điều 84 Hiến pháp 1992 quy định cụ thể thẩm quyền của Quốc hội, bao gồm: 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, 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; quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; 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; quyết định việc trưng cầu ý dân...

Một điểm khác cơ bản so với hiến pháp các quốc gia khác là Hiến pháp Việt Nam quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước tối cao, không những có quyền lập pháp như các nghị viện khác, mà còn có quyền lập hiến. Chính cách thức quy định như vậy, cùng với nhận thức của nguyên tắc tập quyền, trên thực tế Quốc hội Việt Nam mong muốn giải quyết tất cả các công việc của nhà nước, ngay cả việc xem xét lại các bản án, quyết định đã có hiệu lực của Tòa án nhân dân tối cao.

Câu hỏi 70

Nguyên thủ quốc gia là ai? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước?

Nguyên thủ quốc gia là người đứng đầu nhà nước, có chức năng thay mặt cho nước về đối nội và đối

ngoại. Nguồn gốc của chế định này là nhà vua hay nữ hoàng của các chế độ chiếm hữu nô lệ và chế độ phong kiến. Trong Cách mạng Tư sản, với chủ trương phải lật đổ chế độ chuyên chế, xây dựng một chế độ dân chủ tư sản, nên chế định nguyên thủ quốc gia là một trong những mục tiêu cần phải xóa bỏ. Một trong những biện pháp để giảm thiểu quyền lực của cá nhân cầm quyền là phải phân chia quyền lực, tức là quyền lực nhà nước của nhà vua phải bị chia sẻ cho các chế định lập pháp, hành pháp và tư pháp cả trên lý thuyết và 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, ngược lại, ở đâu cách mạng không giành được thắng lợi hoàn toàn thì ở đó còn có sự hiện diện và quyền năng của hoàng gia.

Xét về bản chất, nguyên thủ quốc gia là một chế định thuần túy của nhà nước phong kiến còn rơi rớt lại. Với thắng lợi của Cách mạng Tư sản và việc xác lập chế độ đại nghị, về nguyên tắc, nghị viện là cơ quan nắm quyền lực nhà nước cũng đồng thời có thể “thay mặt nhà nước” hay “đứng đầu nhà nước”. Tuy nhiên, tại một số quốc gia, bên cạnh lý do bảo tồn truyền thống, giai cấp tư sản muốn sử dụng vị thế của nhà vua để phục vụ cho mục đích chính trị của mình nên không xoá bỏ hoàn toàn ngai vàng phong kiến mà vẫn để vua tồn tại để “trị vì nhưng không cai trị”.

Những quốc gia theo chế độ cộng hoà thì tạo lập ra một cơ cấu mới là tổng thống, có vị trí tương tự như vua - vị vua hiến định. Tổng thống được coi là nguyên thủ quốc gia song không còn chuyên chế theo

đúng nghĩa của từ này. Bên cạnh việc thực hiện chức năng biểu tượng cho nhà nước, ở các quốc gia tổ chức theo chế độ cộng hòa tổng thống, nguyên thủ quốc gia không những là đứng đầu nhà nước, mà còn trực tiếp là người đứng đầu hành pháp, lãnh đạo hành pháp. Nguyên thủ quốc gia này do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra.

Câu hỏi 71

Thẩm quyền của nguyên thủ quốc gia được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Nguyên thủ Quốc gia (vua, nữ hoàng, tổng thống, chủ tịch nước...) nói chung có vai trò không lớn trong đời sống chính trị các quốc gia. Ở những quốc gia thiết lập chế độ cộng hòa tổng thống thì tổng thống có nhiều quyền hành hơn, vì vừa đứng đầu nhà nước, vừa đứng đầu cơ quan hành pháp.

Nguyên thủ quốc gia có vai trò là biểu tượng cho dân tộc, liên kết, phối hợp các nhánh quyền lực thể hiện quan điểm hoà hiệp. Một số hiến pháp trên thế giới còn nhìn nhận vai trò của nguyên thủ quốc gia giống như người bảo vệ hiến pháp (*the guardian of the constitution*) (như tại Điều 5 Hiến pháp Pháp, Điều 80 Hiến pháp Nga). Khi nhậm chức, nguyên thủ quốc gia phải thề sẽ trung thành và bảo vệ hiến pháp (như tại Điều 2 Hiến pháp Mỹ, Điều 56 Luật Cơ bản Đức, Điều 82 Hiến pháp Nga). Nhà hiến pháp học người Pháp Benjamin Constant (1767 – 1830) cho rằng mỗi

một bản hiến pháp cần thiết lập một định chế có tính chất trung lập để đảm bảo rằng các nhánh quyền lực có thể hoạt động một cách tron tru và có khả năng giải quyết tranh chấp khi có phát sinh²⁶. Hành pháp của nhà nước tư bản được chia ra làm hai phần là hành pháp tượng trưng và hành pháp thực quyền. Hành pháp tượng trưng của các nhà nước đại nghị trong tay nhà vua hoặc tổng thống, hành pháp thực quyền do thủ tướng nắm.

Ở Việt Nam, thẩm quyền của Chủ tịch nước được Hiến pháp quy định ở Điều 103 (gồm 12 lĩnh vực) 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: Nhóm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng đại diện, thay mặt nước về đối nội và đối ngoại (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; Quyết định cho nhập, thôi hoặc tước quốc tịch Việt Nam; Công bố quyết định đại xá và ra quyết định đặc xá...). 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. 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

²⁶ Xem thêm: Florian Weber: *Benjamin Constant und der liberale Verfassungsstaat. Politische Theorie nach der Französischen Revolution*, 2004.

hợp của Chính phủ (Điều 105 Hiến pháp). Chủ tịch nước có thẩm quyền ban hành là lệnh và quyết định (Điều 103 Hiến pháp).

Câu hỏi 72

Chính phủ là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước?

So với lập pháp và tư pháp, thì hành pháp là nhánh quyền lực trung tâm của nhà nước. Hiện khoa học pháp lý trên thế giới vẫn chưa có một định nghĩa thống nhất mô tả khái niệm “hành pháp”, lý do là nhánh quyền lực này ngày nay có phạm vi nhiệm vụ rộng, trong nhiều trường hợp lấn sang các nhánh quyền khác, hơn thế, nó lại có tổ chức rất đa dạng²⁷.

Thiết chế chính phủ hành pháp cổ điển nhất của thế giới được hình thành trong lịch sử nước Anh nhưng không có một bản văn nào quy định, ngoại trừ một bản văn đề cập đến lương bổng của các vị bộ trưởng mà vào năm 1937 mới được Quốc hội thông qua²⁸. Hiến pháp Hoa Kỳ chỉ có một lời văn ngắn gọn rằng: “Quyền lực hành pháp sẽ được trao cho Tổng thống của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ”. Nhưng quyền hành pháp bao gồm những gì và cơ cấu của nó ra sao thì không được bản Hiến pháp này nêu rõ. Chính cách quy định trừu tượng và mang tính chất tổng quát này đã giúp cho Tổng thống

²⁷ Ch. Gröpl, Staatsrecht I, Rn. 1360 ff.; H. Maurer, Staatsrecht I, 5. Auflage. 2007, § 18, Rn. 1 bis 8; § 14, Rn. 1- 56.

²⁸ Xem, *Cải cách Chính phủ / Con lốc chính trị cuối thế kỷ XX*. Tinh Tinh Chủ biên. NXB Công an Nhân dân, Hà Nội 2002 tr.384-385.

Mỹ hiện nay có rất nhiều khả năng trong 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 được nhiều người cho rằng “vô tiền nhưng rất khoáng hậu” này không ngờ lại rất phù hợp với chức năng điều hành một đất nước giàu mạnh nhất thế giới hiện nay.

Ở Việt Nam, do tầm quan trọng của Chính phủ trong cấu trúc quyền lực nhà nước, mỗi lần thay đổi hay sửa đổi hiến pháp thì việc xác định lại vị trí, vai trò của Chính phủ - hành pháp lại nổi lên một cách gay gắt. Cuối cùng trong cả bốn bản hiến pháp và lần sửa đổi năm 2001, có tới năm 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 ra định nghĩa của Hiến pháp năm 1946 có phần đúng và cô đọng hơn cả, theo đó thì chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

“Hành chính” (*administration*) và “hành pháp” (*executive*), đều là từ Hán - Việt, nhiều khi khó phân biệt, cùng được dùng để chỉ các hành vi của cơ quan mà hoạt động nhằm mục đích thực hiện các văn bản của cơ quan chính trị do dân bầu ra²⁹. Hành chính nhà nước cao nhất – Chính phủ phải khác với hành chính nhà nước khác (hành chính cấp trung gian và hành chính cấp cơ sở). Hành chính nhà nước cao nhất có điểm giống hành chính nhà nước trung gian và cơ sở ở chỗ cùng tổ chức thực hiện các quyết định của luật pháp. Nhưng việc thực hiện luật của hành chính nhà nước

²⁹ Xem, Từ điển Hán Việt của Đào Duy Anh. NXB Đồng Tháp năm 1996

cao nhất chỉ tập trung vào việc chi tiết hóa luật thông qua hoạt động lập quy và tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Câu hỏi 73

Tổ chức của chính phủ được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Tổ chức của chính phủ, thường được hiểu là cơ cấu và thành phần của chính phủ, phụ thuộc vào hình thức tổ chức nhà nước và thường không được quy định rõ trong các hiến pháp. Ở các nhà nước theo chế độ đại nghị, chính phủ là một tập thể hành động bao gồm Thủ tướng và các bộ trưởng. Thủ tướng là người đứng đầu chính phủ, do nghị viện (quốc hội) bầu ra, thường là thủ lĩnh của đảng cầm quyền. Thủ tướng có quyền chỉ định các bộ trưởng để nghị viện phê chuẩn. Thủ tướng và các bộ trưởng phải là nghị sỹ. Ở các nước theo chế độ cộng hòa tổng thống (như Hoa Kỳ, Philippin), thay vì việc thiết lập chính phủ, Tổng thống bổ nhiệm có sự phê chuẩn của nghị viện các thư ký (*secretary*) cho từng lĩnh vực (tương đương với bộ trưởng ở chế độ đại nghị). Tổng thống và các thư ký (bộ trưởng) không đồng thời là nghị sỹ.

Theo Điều 110 Hiến pháp Việt Nam 1992, thành phần của Chính phủ gồm có Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và các thành viên khác. 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 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.

Cơ cấu của Chính phủ hiện bao gồm 22 bộ và cơ quan ngang bộ. Các bộ được tổ chức theo chiều dọc theo các ngành kinh tế, xã hội của quốc gia. Xu hướng thành lập các bộ đa ngành đã giúp giảm bớt số lượng các bộ. Các cơ quan ngang bộ gồm Văn phòng Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước; Ủy ban dân tộc và Thanh Tra Chính phủ.

Câu hỏi 74

Thẩm quyền của chính phủ được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Nhiệm vụ và quyền hạn của chính phủ trong hiến pháp trên thế giới được quy định rất khác nhau, điều này phần nào bởi sự đa dạng của đời sống chính trị, xã hội các quốc gia. Chẳng hạn, thẩm quyền của Chính phủ CHLB Đức được phân chia thành hai nhóm: những thẩm quyền mà Thủ tướng hoặc Bộ trưởng chịu trách nhiệm cá nhân và những thẩm quyền mà tập thể Chính phủ chịu trách nhiệm. Thủ tướng Đức có quyền điều hành Chính phủ, quyền quyết định về tổ chức và nhân sự và quyền đưa ra những quyết sách, xác lập đường lối chính trị của Chính phủ. Tập thể Chính phủ Đức có thẩm quyền trình dự án luật, trình dự án ngân sách và chi tiêu theo ngân sách, ban hành các văn bản

pháp qui, giám sát việc thi hành luật thông qua các cơ quan hành chính của bang... Mỗi bộ trưởng điều hành một lĩnh vực độc lập và chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng. Thủ tướng không có quyền can thiệp vào hoạt động nội bộ của bộ, trừ khi đó là trường hợp quan trọng và khẩn cấp được qui định cụ thể.

Theo Điều 112 Hiến pháp Việt Nam 1992, Chính phủ có các nhiệm vụ và quyền hạn cơ bản như sau: 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; 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; trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội; 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; quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương...

Câu hỏi 75

Thủ tướng Chính phủ là ai? Thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Trong lịch sử Anh quốc, lúc mới xuất hiện chính phủ, các thành viên chính phủ là ngang bằng nhau

về nghĩa vụ và trách nhiệm, tất cả đều là hạng quan Thượng thư (của Viện Cơ mật) và hoạt động theo chế độ bàn bạc tập thể để tư vấn cho nhà vua. Sau này, các quan Thượng thư càng ngày càng gấn bó, ràng buộc lẫn nhau, cùng với việc nhà vua càng ngày càng trở nên hình thức, dần dần thủ tướng (quan Thượng thư thứ nhất) ngày càng có uy tín và trở thành người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng chịu trách nhiệm trước nghị viện và báo cáo công tác với nghị viện. Càng ngày Thủ tướng trở thành người có nhiều quyền lực nhất ở chế độ đại nghị. Nội các - Chính phủ trở thành tổ chức hoàn toàn dưới sự lãnh đạo của thủ tướng. Ở chế độ cộng hòa tổng thống không có thủ tướng, vì tổng thống được dân bầu ra đồng thời là người đứng đầu hành pháp (hành pháp "một đầu"). Nguyên thủ quốc gia có toàn quyền lãnh đạo hành pháp theo chế độ thủ trưởng.

Cũng như quy định về quốc hội, hiến pháp các nước XHCN, trong đó có Việt Nam, thường liệt kê tương đối chi tiết thành phần, nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ và của người đứng đầu chính phủ. Điểm mới của hiến pháp thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường là chỉ rõ trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ. Theo Điều 114 Hiến pháp 1992, Thủ tướng Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn cơ bản sau đây: 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; đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ; 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; 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; 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...

Câu hỏi 76

Toà án là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước?

Tại hầu hết các quốc gia, tòa án được xác định là cơ quan tư pháp³⁰. Trong các nền dân chủ hiện đại, các nhà nước đều thừa nhận sự cần thiết phải tách biệt 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 là tòa án.

³⁰ “Tư pháp” là từ Hán Việt có hai nghĩa chính: Thứ nhất, 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 phạm vi pháp luật quy định. (Đào Duy Anh, Hán - Việt từ điển, NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 1996).

Tòa án có nhiệm vụ việc giải thích pháp luật và xét xử các tranh chấp (giữa nhà nước với các chủ thể tư, giữa các chủ thể tư với nhau). Tòa án là cơ quan duy nhất được hiến pháp và pháp luật trao cho nhiệm vụ xét xử (tài phán) dựa trên cơ sở của pháp luật. Việc xét xử các tranh chấp hay kết tội một cá nhân vi phạm pháp luật hình sự cần hết sức thận trọng vì ảnh hưởng rất lớn đến danh dự, nhân phẩm, tài sản, sức khỏe, tính mạng và các quyền lợi ích khác của họ. Việc quy định Tòa án nhân dân là cơ quan duy nhất có quyền xét xử là nhằm bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tránh những việc làm tùy tiện vì không phải bất cứ ai hoặc tổ chức nào cũng thẩm quyền ra phán quyết cuối cùng. Hoạt động xét xử là hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước nên được bảo đảm thực hiện bởi sức mạnh cưỡng chế của nhà nước.

Hoạt động xét xử cũng là hoạt động bảo vệ pháp luật. 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.

Trong khi ở nhiều quốc gia “tư pháp” chỉ được dùng chỉ hoạt động của tòa án, ở Việt Nam, “tư pháp” được hiểu là hoạt động của cả các tòa án, viện kiểm

sát và các cơ quan điều tra. Điều 126 Hiến pháp Việt Nam 1992 quy định chung: “Toà án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, trong phạm vi chức năng của mình, có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN 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.”

Điều 127 Hiến pháp 1992 quy định chỉ các tòa án (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”. Cụ thể hóa nguyên tắc hiến định này, Điều 1 Luật Tổ chức Toà 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”.

Câu hỏi 77

Tổ chức của toà án được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Trên thế giới, tòa án được tổ chức rất đa dạng phụ thuộc vào điều kiện chính trị, lịch sử của mỗi quốc gia, nhất là cấu trúc lãnh thổ của nhà nước liên bang hay đơn nhất. Điểm chung nhất giữa các quốc gia về việc tổ chức các tòa án nằm ở việc thể hiện tính độc lập của tòa án với các bộ phận khác của nhà nước. Nguyên tắc phân quyền giữa được thể hiện rõ nét nhất ở việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan xét xử.

Mặc dù là quốc gia non trẻ, Hoa Kỳ lại sớm có nhiều biện pháp kiên quyết nhằm tạo ra sự độc lập của tòa án. Hệ thống tòa án Hoa Kỳ được thành lập song song ở liên bang và tiểu bang tương ứng với hai hệ thống pháp luật liên bang và pháp luật tiểu bang. Tòa án Tối cao Liên bang gồm 9 thẩm phán được bổ nhiệm suốt đời. Thuở ban đầu, Hiến pháp Hoa Kỳ không quy định một cách trực tiếp tòa án có thẩm quyền xét xử hành vi hiến, nhưng bằng các án lệ sau này, các tòa án đều có thẩm quyền xét xử các hành vi vi hiến (mô hình bảo hiến phân tán). Ở Đức, tòa án được thiết kế thành năm loại hình, ngoài ra còn có tòa án hiến pháp được tổ chức ở cấp liên bang và mỗi bang. Ở Pháp, hệ thống tư pháp được phân chia thành hệ thống tòa án tư pháp và hệ thống tòa án hành chính. Các tòa án tư pháp giải quyết các vụ án dân sự và hình sự, đồng thời được tổ chức thành các tòa sơ thẩm, tòa phúc thẩm và tòa phá án. Các tòa hành chính giải quyết các vụ kiện đối với các cơ quan nhà nước và được tổ chức thành trọng tài hành chính, tòa phúc thẩm hành chính và Hội đồng nhà nước. Tại Nhật Bản, cơ quan tư pháp Nhật Bản gồm Tòa án Tối cao, tám tòa án cao cấp và các tòa án địa phương, tòa án gia đình. Tòa án Tối cao của Nhật Bản gồm Chánh án được Nhật hoàng bổ nhiệm và 14 thẩm phán do Nội các chọn.

Điều 127 Hiến pháp Việt Nam 1992 quy định hệ thống các cơ quan xét xử gồm có: Tòa án nhân dân tối cao, các tòa án địa phương (tòa án nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện), các tòa án quân sự (gồm

cấp trung ương, cấp quận và cấp khu vực). Tổ chức và hoạt động của các tòa án hiện nay về cơ bản theo nguyên tắc lãnh thổ kết hợp với thẩm quyền xét xử. Tuy nhiên, theo Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 2/6/2005 của Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, hệ thống tòa án nhân dân sẽ được đổi mới tổ chức theo thẩm quyền xét xử mà không phụ thuộc vào đơn vị hành chính.



Ảnh: Trụ sở Tòa án nhân dân tối cao tại Hà Nội.
Tòa nhà này được xây dựng từ thời Pháp thuộc.

Câu hỏi 78

**Tại sao tính độc lập của tòa án lại quan trọng?
Hiến pháp trên thế giới và Hiến pháp Việt Nam quy định như thế nào về vấn đề này?**

Tính độc lập của tòa án (độc lập tư pháp) 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. Ngay từ tác phẩm “Tinh thần pháp luật” (1748), Montesquieu đã cảnh báo về sự nguy hiểm của việc không tách rời các quyền tư pháp với các quyền lập pháp và hành pháp. Sự độc lập của toà án khỏi lập pháp và hành pháp là một trong những bảo đảm quan trọng đối với nguyên tắc bình đẳng, bảo vệ các quyền con người, chống lại tình trạng tham nhũng, lợi dụng quyền lực của những nhà cầm quyền. Trong cơ cấu bộ máy nhà nước, lập pháp và hành pháp bao giờ cũng phải phối hợp với nhau ở mức độ nhất định, nhưng tư pháp phải luôn riêng rẽ để có thể phán xét về sự đúng sai của hai ngành quyền lực kia.

Trên thế giới, hiến pháp các quốc gia đều có các qui định đảm bảo cho tòa án độc lập. Nội dung thể hiện nguyên tắc độc lập của tư pháp rất đa dạng, ở nhiều khía cạnh, cấp độ. Trước hết, về thể chế, hệ thống cơ quan tòa án phải độc lập, sau đến là các thẩm phán người thực hiện hoạt động xét xử phải độc lập. Các thẩm phán phải hội đủ các điều kiện đảm bảo sự độc lập cả với bên trong và bên ngoài tòa án (về tiêu chuẩn thẩm phán, nhiệm kỳ thẩm phán đủ dài, về thu nhập...).

Ở Việt Nam, Điều 130 Hiến pháp 1992 quy định: “*Khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”. Như vậy, quy định này mới chỉ dừng lại ở việc khẳng định cần độc lập “khi 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 các cơ quan lập pháp, hành pháp và nhiều chủ thể nắm quyền lực khác. Trước đây, Việt Nam 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 tòa án. 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 các điều kiện cần thiết để trở thành thẩm phán.

Câu hỏi 79

Cơ quan công tố là gì? Có vị trí như thế nào trong bộ máy nhà nước?

Cơ quan công tố ở hầu hết các nước trên thế giới được quan niệm là cơ quan thực hiện chức năng buộc tội, truy tố người bị cáo buộc là vi phạm pháp luật hình sự ra trước tòa án. Trong hệ thống các nước XHCN trước đây, theo mô hình của Liên Xô, tồn tại hệ thống cơ quan gọi là Viện kiểm sát. Hệ thống Viện kiểm sát, bên cạnh chức năng kiểm sát toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước từ cấp bộ trở xuống, có chức năng công tố.

Cho đến hiện nay, Viện kiểm sát ở Việt Nam được xác định như là một bộ phận quan trọng của hoạt động tư pháp (bao gồm Tòa án, Viện Kiểm sát và cơ quan Điều tra). Chính vì vai trò này mà cả Tòa án và Viện Kiểm sát được Hiến pháp 1992 quy định trong

một chương riêng - Chương X với tên gọi là “Tòa án Nhân dân và Viện Kiểm sát Nhân dân.” Điều 137 Hiến pháp 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.”*

Hiến pháp 1992, trong lần sửa đổi năm 2001, đã bỏ chức năng kiểm sát chung của hệ thống Viện Kiểm sát, nhằm giảm sự chồng chéo giữa các cơ quan thực hiện chức năng kiểm tra, thanh tra, giám sát, cũng như để tập trung hơn vào chức năng công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp (bao gồm hoạt động điều tra, xét xử và thi hành án).

Câu hỏi 80

Tổ chức của cơ quan công tố được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và Hiến pháp Việt Nam?

Nhìn chung, cơ quan công tố của các quốc gia trên thế giới được tổ chức theo hai mô hình là cơ quan công tố trực thuộc Bộ Tư pháp (như Mỹ, Pháp, Đức, Ba Lan, Nhật Bản...) và cơ quan công tố trực thuộc các tòa án (như Italia, Tây Ban Nha...). Ở Việt Nam, cũng như nhiều nước XHCN trước đây, chức năng công tố thuộc về Viện kiểm sát do Quốc hội thành lập, hệ thống cơ quan này tồn tại song song với hệ thống tòa án.

Tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân ở Việt Nam được quy định tại Chương X của Hiến pháp 1992, sửa đổi năm 2001. Các Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta bao gồm: Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các Viện kiểm sát nhân dân địa phương (cấp tỉnh và cấp huyện), các Viện kiểm sát quân sự (gồm cấp trung ương, cấp quân khu và cấp khu vực).

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.

Câu hỏi 81

Chính quyền địa phương là gì? Được quy định như thế nào trong hiến pháp thế giới và hiến pháp Việt Nam?

Để tổ chức quyền lực nhà nước tại địa phương, 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 bốn 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.
- 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.
- 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.
- 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.

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 nước³¹.

Tại Việt Nam, 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...³² Trong đó, 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” (Điều 119 Hiến pháp 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

³¹ 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.

³² Trước đây có một thời ở cấp bộ (Bắc, Trung và Nam) 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 thành Ủy ban nhân dân) ở tất cả các cấp hành chính.

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” (Điều 123 Hiến pháp 1992).

Câu hỏi 82

Các cơ quan hiến định độc lập là gì? Có những cơ quan nào được quy định trong hiến pháp thế giới và hiến pháp Việt Nam?

Với sự phát triển của lịch sử xã hội, lý luận và thực tiễn của việc tổ chức quyền lực nhà nước đã chỉ ra rằng phân quyền với việc tổ chức nhà nước thành ba bộ phận chỉ là điều tối thiểu của một nền dân chủ. Bắt đầu từ giữa thế kỷ XX nhiều quốc gia đã xuất hiện nhiều loại hình thiết chế thực hiện quyền lực nhà nước bên cạnh các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp³³. Chức năng của các cơ quan hiến định hiện đại độc lập thường gắn liền với sự giám sát việc

³³ Xem, Đào Trí Úc, Một số vấn đề vị trí pháp lý và tổ chức hoạt động các thiết chế hiến định chuyên biệt từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, Kỷ yếu Hội thảo Các thiết chế hiến định chuyên biệt – Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng điều chỉnh pháp luật ở Việt Nam, Hà Nội ngày 20/12/2012, Viện Nghiên cứu chính sách công và pháp luật .

thực hiện quyền lực của các nhánh quyền lực cổ điển, vì vậy người thường gọi các cơ quan này là cơ quan giám sát độc lập. Ví dụ như Cơ quan thanh tra Quốc hội (*Ombudssman*, được thành lập đầu tiên ở các nhà nước Bắc Âu), Kiểm toán Nhà nước, Hội đồng Bầu cử, Ủy ban Nhân quyền quốc gia... Các cơ quan này không trực thuộc cũng như không chịu sự chi phối của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo nghĩa đó, các cơ quan này cần phải được thành lập và vận hành vô tư, khách quan, phi đảng phái chỉ phục vụ lợi ích chung của toàn xã hội³⁴. Các thiết chế hiến định độc lập có những đặc trưng cơ bản sau:

- Ra đời do nhu cầu ngày càng mở rộng chức năng của nhà nước.
- Không phụ thuộc vào các thiết chế lập pháp, hành pháp và tư pháp;
- Có trách nhiệm giải trình song không chịu sự kiểm tra ràng buộc thường xuyên của các thiết chế lập pháp, hành pháp và tư pháp
- Có những chức năng nhiệm vụ do hiến pháp quy định;
- Mang tính chất chuyên môn thuần túy, có những chức năng, thẩm quyền riêng trong một số lĩnh vực nhất định.

³⁴ Xem, Vũ Công Giao, Khái quát các cơ quan giám sát độc lập trên thế giới, Kỷ yếu Hội thảo Các thiết chế hiến định chuyên biệt – Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng điều chỉnh pháp luật ở Việt Nam, Hà Nội ngày 20 tháng 12 năm 2012, Viện Nghiên cứu chính sách công và pháp luật.

Câu hỏi 83

Ủy ban quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền là gì? Được quy định như thế nào trong hiến pháp trên thế giới?

Ủy ban quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền (hay còn được gọi tắt là cơ quan nhân quyền quốc gia, - *National Human Rights Institutions/National Institutions for Protection and Promotion of Human Rights - NHRI*) là một cơ quan được giao những chức năng cụ thể trong việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền. NHRI thông thường là thiết chế có tính chất của cơ quan nhà nước (*quasi-governmental agency*), có chức năng tư vấn, hỗ trợ các nhà nước trong việc bảo vệ, thúc đẩy nhân quyền. Nó có một vị thế rất đặc biệt, không giống với các NGO, đồng thời cũng không giống các cơ quan nhà nước thông thường.

Không có một mô hình chung về NHRI cho các quốc gia. Các NHRI thông thường được thiết lập theo ba hình thức chính: (i) Cơ quan thanh tra Quốc hội (*Ombudsman*); Ủy ban nhân quyền quốc gia (*National Human Rights Commission/Committee*); (iii) Cơ quan chuyên trách về một vấn đề nhân quyền cụ thể (*Specialized Institutions*).

Các NHRI đều tuân thủ những nguyên tắc chung về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhân quyền quốc gia (gọi chung là các Nguyên tắc Pa-ri) và thường bao gồm đại diện của nhiều tầng lớp, nhóm lợi ích trong xã hội, ví dụ như các NGOs hoạt động trên lĩnh vực

nhân quyền và chống phân biệt đối xử, bao gồm các tổ chức công đoàn; các tổ chức nghề nghiệp (luật sư, nhà báo, bác sĩ...); các cơ sở học thuật (trường đại học, viện nghiên cứu...); các chuyên gia có uy tín; thành viên của các Nghị viện; chuyên viên của các cơ quan Chính phủ...

Các NHRI thường hoạt động theo những phương thức sau: xem xét giải quyết mọi vấn đề thuộc thẩm quyền, bất kể do chủ thể nào đề xuất; tiếp xúc với bất kỳ ai, thu thập bất kỳ thông tin, tài liệu nào cần thiết để giải quyết các tình huống thuộc thẩm quyền; trực tiếp hồi đáp ý kiến công chúng hoặc thông qua bất kỳ cơ quan thông tin đại chúng nào; họp định kỳ hoặc bất kỳ các thành viên đương nhiệm khi cần thiết; thành lập các nhóm công tác khi cần thiết; duy trì quan hệ tham vấn với các cơ quan khác có chức năng thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền; phát triển quan hệ với các NGOs hoạt động trên lĩnh vực nhân quyền. Nhiều NHRI được giao cả thẩm quyền tiếp nhận và xử lý những khiếu nại, tố cáo về vi phạm nhân quyền.

Hiện nay có khoảng 33% số NHRI hiện hành trên thế giới được thành lập bởi quy định trong Hiến pháp, 31% bởi quy định trong luật. Số được thành lập bởi nghị định hoặc một văn bản pháp luật khác chiếm 21%, còn lại (15%) được thành lập bởi nhiều dạng văn bản (hình thức hỗn hợp).

Việt Nam hiện chưa có cơ quan nào có thể coi là NHRI. Cụ thể, Việt Nam chưa có Ủy ban nhân quyền

cũng như bất cứ thiết chế nào có thể coi là Thanh tra Quốc hội như ở nhiều nước khác. Các Hiến pháp Việt Nam từ trước đến nay cũng chưa từng quy định về NHRI.

CÔNG TY TNHH MỘT THÀNH VIÊN
NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI

Trụ sở: 46 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm, Hà Nội

Tel: 0084.4.38253841 - Fax: 0084.4.38269578

Chi nhánh: 7 Nguyễn Thị Minh Khai, Q1, TP. Hồ Chí Minh

Tel: 0084.8.38220102

Email: thegioi@hn.vnn.vn

Website: www.thegioipublishers.com.vn

ABC VỀ HIẾN PHÁP

83 Câu Hỏi - Đáp

Chịu trách nhiệm xuất bản

TRẦN ĐOÀN LÂM

Biên tập:

Quang Bình

Trình bày:

Hoàng Hoài

Sửa bản in:

Phương Thảo

In 1.000 bản, khổ 13,5 x 20 cm, tại TT Chế bản và In - Công ty TNHH MTV
Nhà xuất bản Thế Giới. Giấy xác nhận ĐKKHXB số: 247-2013/CXB/06-07/ThG.

Quyết định xuất bản số: 06/QĐ-ThG cấp ngày 26 tháng 2 năm 2013.

In xong và nộp lưu chiểu Quý I năm 2013.