

HIẾN PHÁP VÀ CƠ CHẾ QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

Đào Trí Úc*

1. Nguyên tắc chủ quyền của nhân dân và sức nặng kiểm soát quyền lực

Ngay từ Hiến pháp 1946 – Hiến pháp đầu tiên của nước ta, *tính thống nhất về bản chất xã hội* của quyền lực nhà nước đã được khẳng định: “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt giống nòi, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo” (Điều 1).

“Tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân” đã được tiếp tục quy định tại các bản hiến pháp sau đó: Điều 4 Hiến pháp 1959, Điều 6 Hiến pháp 1980, Điều 2 Hiến pháp 1992.

Tính thống nhất của quyền lực nhà nước ở nước ta cũng thể hiện và bắt nguồn từ *sự thống nhất về định hướng và mục tiêu phát triển đất nước*, là sự cụ thể hơn ý chí và lợi ích của nhân dân Việt Nam, dân tộc Việt Nam trong từng giai đoạn cách mạng. Định hướng và mục tiêu chung đó được ghi nhận chính thức và rất rõ ràng trong các bản hiến pháp. Tại Lời nói đầu Hiến pháp 1946 xác định: “*Nhiệm vụ của dân tộc ta* trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn về kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ”. Tại Lời nói đầu Hiến pháp 1959 xác định: “*Nhân dân ta* nhất định xây dựng thành công một nước Việt Nam hoà bình, thống nhất, độc lập, dân chủ và giàu mạnh”. Hiến pháp 1980 tại Điều 2 quy định: “Sứ mệnh lịch sử của Nhà nước là thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, động viên và tổ chức nhân dân tiến hành đồng thời ba cuộc cách mạng (...); xoá bỏ chế độ người bóc lột

người; đập tan mọi sự chống đối của bọn phản cách mạng trong nước, mọi hành động xâm lược và phá hoại của kẻ thù bên ngoài; xây dựng thắng lợi chủ nghĩa xã hội, tiến tới chủ nghĩa cộng sản; góp phần củng cố hoà bình và đẩy mạnh sự nghiệp cách mạng của nhân dân thế giới”. Đến Hiến pháp 1992, tại Điều 3, mục tiêu, định hướng chung của việc thực hiện quyền lực nhà nước đã được xác định: “Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”.

Như vậy, tính thống nhất của quyền lực nhà nước được xác định rất rõ thông qua việc xác định sự thống nhất về bản chất xã hội và sự thống nhất về định hướng và mục tiêu hoạt động của quyền lực nhà nước ở nước ta.

Khi nói về hai cơ sở quan trọng này của tính thống nhất của quyền lực nhà nước từ góc độ của cơ chế kiểm soát quyền lực thì điểm chung nhất của chúng là ở những khả năng to lớn trong việc thực hiện sự kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía nhân dân. Khả năng đó được xác định từ những yếu tố thuộc về nguyên lý của sự thống nhất quyền lực, đó là:

a) Quyền lực nhà nước thống nhất, bởi chỉ có một chủ thể duy nhất của nó là nhân dân;

b) Nhân dân uỷ quyền cho Nhà nước để thực hiện một giới hạn quyền lực do Hiến pháp chế định và giữ cho mình quyền trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước;

c) Từ đó, nhân dân luôn luôn là chủ thể có quyền kiểm soát việc thực thi quyền lực

* Chủ tịch Hội đồng Khoa học và Đào tạo Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, Ủy viên Hội đồng lý luận Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam.

của các thiết chế nhà nước trong các lĩnh vực hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp;

d) Việc kiểm soát quyền lực từ phía nhân dân được thực hiện trước hết và trên hết bằng việc tuân thủ ý chí và lợi ích của nhân dân trong đường lối chính sách và pháp luật của Nhà nước, trong tổ chức và hoạt động của các thiết chế nhà nước và trong hành vi của công chức nhà nước.

Đây có thể được coi là kết luận rất quan trọng nếu xem xét vấn đề từ góc độ kiểm soát quyền lực. Khái niệm “nhân dân kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước” bao gồm những yếu tố chủ thể kiểm soát đó là nhân dân; khách thể kiểm soát – đó là Nhà nước và hoạt động của Nhà nước; căn cứ để kiểm soát – đó là ý chí và lợi ích của nhân dân. Trong ba yếu tố đó, khách thể là yếu tố có thể nhìn nhận cụ thể, có tính hữu hình vì đó là những thiết chế cụ thể với những chức năng, nhiệm vụ được xác định, với những hoạt động có thể quan sát được. Nhưng yếu tố chủ thể lại có tính trừu tượng, vì vậy, rất dễ tạo cảm giác rằng, nói quyền lực của nhân dân, quyền lực thống nhất chung chung như vậy thì không có cơ chế để kiểm soát quyền lực.

Khái niệm “nhân dân” dùng để chỉ một cộng đồng của mọi cá nhân trong xã hội tuy có sự khác nhau về thành phần xã hội như dân tộc, sắc tộc, hoạt động chính trị - xã hội, quan điểm tư tưởng, tôn giáo, giới tính, nghề nghiệp v.v. nhưng *thống nhất lại, vượt lên trên sự khác biệt xã hội để có và thực hiện một ý chí, một định hướng, một mục tiêu phát triển cộng đồng, đất nước*. Do vậy, khi nói “*ý chí và nguyện vọng của nhân dân*” là nói đến các ý chí chung, mục tiêu chung, không phải ý chí và mục tiêu của một hoặc một số thành phần xã hội nào riêng rẽ. Đồng thời, khi nói: “Người đại biểu chịu trách nhiệm trước nhân dân” là nói đến trách nhiệm phải tuân theo, phụng sự ý chí và mục tiêu chung đó. Chính vì vậy, Chủ tịch Hồ Chí Minh khi phát biểu trong Lễ ra mắt của Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa

được bầu ra trong cuộc Tổng tuyển cử lịch sử 1946 đã nói: “Các đại biểu trong Quốc hội này không phải đại diện cho một đảng phái nào mà là đại diện cho toàn thể quốc dân Việt Nam. Đó là sự đoàn kết tỏ ra rằng lực lượng của toàn dân Việt Nam đã “kết lại thành một khối”¹.

Như vậy, yếu tố chủ thể kiểm soát quyền lực - nhân dân - sẽ trở nên hiển hiện cụ thể và đầy đủ trong sự liên hệ với yếu tố thứ ba được nêu trên cơ sở, căn cứ của sự kiểm soát quyền lực: ý chí và lợi ích của nhân dân.

Chính vì thế, tất cả các bản hiến pháp của Việt Nam đều ghi nhận cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước – một cơ chế với sự hiện diện của nhân dân với tính cách là chủ thể kiểm soát đối với quyền lực nhà nước và lợi ích, ý chí của nhân dân với tính cách là cơ sở, căn cứ để nhìn nhận, để thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát quyền lực nhà nước một cách có hiệu quả. Cụ thể là:

Hiến pháp năm 1946 quy định: “Nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra” (Điều 20). “Nghị viện nhân dân không phải chỉ thay mặt cho địa phương mình mà còn thay mặt cho toàn thể nhân dân” (Điều 25).

*Hiến pháp năm 1959 có các quy định: “Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu và chịu trách nhiệm trước nhân dân” (Điều 4), đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp có thể bị cử tri bãi miễn trước nhiệm kỳ nếu tỏ ra không xứng đáng với *sự tín nhiệm của nhân dân*” (Điều 5), “Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và *chịu sự kiểm soát của nhân dân*. Tất cả các nhân viên cơ quan nhà nước đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo hiến pháp và pháp*

¹ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, tr.135.

luật, hết lòng, hết sức *phục vụ nhân dân*" (Điều 6).

Hiến pháp 1980 cũng có các quy định tương tự: "Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và *chịu trách nhiệm trước nhân dân*" (Điều 6). Cử tri có quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, nếu đại biểu đó *không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*" (Điều 7). "Tất cả các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước phải hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và *chịu sự giám sát của nhân dân*" (Điều 7).

Hiến pháp năm 1992 có các quy định: "Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và *chịu trách nhiệm trước nhân dân*" (Điều 6). "Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm *khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*" (Điều 7).

Các quy định trên đây của Hiến pháp nước ta đã cho thấy rõ khả năng hiện thực đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước của yếu tố quyền lực thống nhất của nhân dân, hay còn gọi là chế định chủ quyền nhân dân. Lấy ý chí của nhân dân, lợi ích và nguyện vọng của nhân dân để làm căn cứ, thước đo kiểm tra tính đúng đắn, tính hợp pháp, tính hiệu quả của các thiết chế quyền lực nhà nước là biểu hiện cụ thể của chế định đó, là bảo đảm cho tính khả thi của cơ chế quyền lực nhân dân thống nhất.

Có thể lấy những vấn đề đã được đặt ra và giải quyết trong chương trình nghị sự của kỳ họp thứ 6, Quốc hội Việt Nam khóa XII để minh chứng cho điều này. Tại kỳ họp này, trong số các vấn đề được Quốc hội xem xét, thảo luận nổi lên ba vấn đề lớn đã được các đại biểu Quốc hội bàn thảo sôi nổi, thu hút sự chú ý của công luận trong và

ngoài nước là vấn đề sử dụng, cho thuê dài hạn rừng đầu nguồn, quy hoạch xây dựng thủ đô Hà Nội và dự án đường sắt cao tốc Bắc - Nam. Nhiều ý kiến trái chiều nhau, có lúc gay gắt xung quanh quan điểm phát triển. Nhưng tất cả đều có mẫu số chung là lợi ích lâu dài và sống còn của quốc gia, dân tộc và đời sống của nhân dân. Các đại biểu Quốc hội đã lấy những giá trị đó làm căn cứ cho sự biểu quyết đầy trách nhiệm của mình và Nghị quyết của kỳ họp về các vấn đề kể trên đã được nhân dân hết sức đồng tình, ủng hộ.

Những lập luận và phân tích trên đây cho thấy rõ rằng, yếu tố chủ quyền nhân dân có "sức nặng" kiểm soát quyền lực rất lớn. Nó cũng đồng thời cho thấy sự thiếu căn cứ của một loại quan điểm cho rằng, nếu chỉ nói quyền lực của nhân dân thì là trừu tượng, chung chung, vì nhân dân là một phạm trù trừu tượng. Thực ra, quan điểm này đã từng một thời tồn tại nhằm chủ yếu để phá tư tưởng của J.Rousseau về chủ quyền nhân dân và học thuyết khế ước xã hội của ông². Quan điểm này thực chất là muốn tuyệt đối hóa ý nghĩa của học thuyết phân quyền mà không thừa nhận ý nghĩa thực tiễn và năng lực kiểm soát quyền lực nhà nước của chế định chủ quyền nhân dân.

Như vậy, đứng từ góc độ của yêu cầu về kiểm soát quyền lực, cơ chế quyền lực thống nhất có ý nghĩa và giá trị rất quan trọng cho sự kiểm soát quyền lực. Bởi vì, đây chính là yếu tố khẳng định bản chất của quyền lực. Vì vậy, một cơ chế dựa vào yếu tố bản chất đương nhiên được coi là cơ chế chủ đạo. Nói khác đi, *đó là cơ chế bảo đảm để quyền lực nhà nước luôn luôn nằm trong quỹ đạo phục vụ lợi ích và nguyện vọng của nhân dân, không xa rời mục tiêu lý tưởng và con đường mà nhân dân đã lựa chọn. Đó là sự kiểm soát quyền lực bằng chính bản chất của nó.*

² Xem: Blanc J., Virieux F.M., Vaguet Ph. Grands Regimies entrangers, Paris, 1988, pp. 90-95.

Tuy nhiên, khẳng định ý nghĩa to lớn của cơ chế kiểm soát quyền lực dựa trên nguyên lý về chủ quyền nhân dân, việc tìm kiếm những cơ chế pháp lý bảo đảm ràng buộc lớn hơn, chặt chẽ hơn cho việc thực hiện yếu tố chủ quyền nhân dân và tính thống nhất của quyền lực là hết sức cần thiết. Vì lẽ đó và không phải không có lý do khi chính J.J.Rousseau và sau này, Ph.Anghen, một trong hai nhà sáng lập của chủ nghĩa Mác, đã một mặt khẳng định chủ quyền tập trung của nhân dân, mặt khác, đã không hề phủ nhận sự cần thiết của một cơ chế phân quyền hợp lý³.

Lịch sử tư tưởng chính trị – pháp lý hiện đại và thực tiễn tổ chức quyền lực nhà nước đã chứng kiến sự tìm kiếm không mệt mỏi những cơ chế bảo đảm đó. Có thể thấy rõ ba công thức đã được thực nghiệm một cách phổ biến trong lịch sử là: Cơ chế phân quyền hay là kiểm tra và cân bằng quyền lực; công xã Paris; thể chế tập quyền của các Xô – viết ở Liên Xô trước đây và hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Nếu như yếu tố chủ quyền nhân dân, quyền lực thống nhất của nhân dân là yếu tố bản chất của quyền lực thì phân quyền là yếu tố mang tính tổ chức pháp lý, một hình thức nặng về kỹ thuật tổ chức của hoạt động quyền lực. Vì vậy, với những độ chênh khác nhau, cơ chế phân quyền đã được áp dụng rộng rãi trong các thể chế nhà nước hiện đại ở các quốc gia có chế độ chính trị khác nhau.

Trong khi đó, công xã Paris năm 1871 lại cho thấy một mô thức khác trên con đường đi tìm sự bảo đảm cho việc thực hiện chủ quyền nhân dân. C.Mác đã nhìn thấy ở Công xã một cơ chế với sự tham gia trực tiếp của công dân sẽ có khả năng thực hiện được toàn bộ nội dung và mục tiêu của quyền lực nhân dân, coi Hội đồng của Công

xã với những thành viên trong sạch đại diện được cho nhân dân như là một cơ quan có thể gánh vác được trách nhiệm đưa ý chí và nguyện vọng của nhân dân vào cuộc sống. Kế tục tư tưởng của C.Mác và kinh nghiệm của Công xã Paris, V.I.Lênin đã sáng lập ra các Xô – viết, với phương châm: “Tất cả quyền lực thuộc về các Xô – viết”. Theo đó, tư tưởng về quyền lực tối cao thuộc về nhân dân, nhưng quyền lực tối cao đó được chuyển hoàn toàn cho hệ thống các Xô – viết từ trung ương cho đến các địa phương; các cơ quan quyền lực khác của Nhà nước là do Xô – viết hình thành ra và chịu sự giám sát của các Xô – viết.

Cả hai thực tiễn sống động trên đây đã tác động mạnh mẽ đến quá trình tìm tòi, thử nghiệm cách thức tổ chức quyền lực nhân dân ở các nước khác nhau mà Việt Nam cũng không thể là ngoại lệ.

2. Quá trình phát triển của hiến pháp và những mô hình của cơ chế quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Mô hình được lựa chọn đầu tiên cho chính thể Việt Nam Dân chủ Cộng hòa là một mô hình đặc sắc được Hiến pháp năm 1946 thiết kế với những yếu tố sau đây:

1. Khẳng định chủ quyền nhân dân với những quy định về việc “thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân” (Lời nói đầu); “Tất cả quyền bính trong nước là của nhân dân” thì nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo” (Điều thứ 1).

2. Nghị viện nhân dân (Quốc hội) là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Điều đó có nghĩa rằng, đã có dáng dấp của mô hình chế độ đại nghị với tính trội của cơ quan đại biểu của nhân dân: Hiến pháp 1946 đã tiếp tục đi theo hướng để Nghị viện lập ra Chính phủ gồm Chủ tịch nước và Nội các với người đứng đầu Nội các là Thủ tướng do Nghị viện bầu trong số các thành viên Nghị viện. Tuy nhiên, “hành trình” theo hướng “đại nghị” này có một lỗi rẽ, đó là việc quy định:

³ Xem: C.Mác và Ph.Ăng-ghen. Toàn tập, tập 18, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 421.

a) Chính phủ là “cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc” (Điều thứ 43).

b) Chủ tịch nước cũng là người được chọn trong Nghị viện nhân dân, là người đứng đầu Chính phủ, chủ tọa Hội đồng Chính phủ và không phải chịu một trách nhiệm nào trừ khi phạm tội phản quốc (Điều thứ 50).

c) Quy định có các cơ quan tư pháp gồm Tòa án tối cao, các tòa án phúc thẩm, các tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp. Khi xét xử các thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp (Các điều thứ 63 và 69).

Những quy định trên đây của Hiến pháp năm 1946 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa cho thấy “lỗi rẽ” từ mô hình của chế độ đại nghị kinh điển đã được thiết kế theo sự pha trộn với chế độ Tổng thống. Mô hình này đã tạo ra ba nhánh quyền lực có vị trí độc lập: Nghị viện – cơ quan có quyền cao nhất của quốc gia, Chính phủ – cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc, các cơ quan tư pháp độc lập.

Theo đó, Nghị viện thực hiện quyền lập pháp và là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân; có quyền lập ra Chính phủ, bầu Chủ tịch nước và Thủ tướng; biểu quyết phê chuẩn chính sách Nội các do Thủ tướng đề nghị. Nghị viện cũng có quyền biểu quyết về vấn đề tín nhiệm Nội các, có quyền chất vấn các Bộ trưởng, nếu không được Nghị viện tín nhiệm thì Nội các cũng như cá nhân các Bộ trưởng phải từ chức; có quyền lập tòa án đặc biệt để xét xử Chủ tịch, Phó chủ tịch nước hay nhân viên Nội các.

Tuy nhiên, Nghị viện chỉ có thể biểu quyết về vấn đề tín nhiệm *khi Thủ tướng, Ban Thường vụ hoặc một phần tư tổng số Nghị viện nêu vấn đề ấy ra*. Trong thời hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì *Chủ tịch nước mới có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra thảo luận lại*. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất 48 giờ. Sau

cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức (Điều 54 Hiến pháp 1946).

Đây là một thủ tục pháp lý hết sức chặt chẽ trong cơ chế quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp ở Việt Nam trong thời kỳ đó. Nó vừa bảo đảm khả năng kiểm soát từ phía cơ quan dân cử đối với cơ quan hành pháp, vừa thể hiện rõ tính độc lập của cơ quan hành pháp, một thiết chế “phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị” của mình.

Chính phủ, với tính cách là cơ quan hành chính cao nhất, có một vị trí độc lập và độc đáo. Trước hết, đó là vị trí của người đứng đầu cơ quan này: Chủ tịch nước. Chủ tịch nước mặc dù cũng là thành viên Nghị viện nhưng không có trách nhiệm báo cáo Nghị viện và không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc. Nội các được hình thành tập thể theo danh sách chung do Thủ tướng đề nghị. Nghị viện phê chuẩn, còn Thủ tướng thì chịu trách nhiệm về hoạt động của cả Nội các. Như đã nói ở trên, Nghị viện có quyền bỏ phiếu về vấn đề tín nhiệm Nội các, nhưng Nghị viện chỉ có thể làm việc đó khi Thủ tướng, Ban Thường vụ Nghị viện hoặc ¼ tổng số Nghị viện nêu vấn đề. Đồng thời, Hiến pháp đã quy định một quy trình đặc sắc cho việc làm đó. Cụ thể là, trong hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước – người đứng đầu Chính phủ có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện *thảo luận lại*. Cuộc thảo luận lần thứ 2 phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất là 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức. Mặc dù Hiến pháp không xác định rõ cho trường hợp có thể xảy ra là kết quả biểu quyết lần thứ hai khác với lần thứ nhất, nhưng cũng có thể hiểu được rằng, nếu vậy thì quan điểm của Chủ tịch nước, Chính phủ và Nội các được Nghị viện chấp thuận.

Cũng trong quan hệ với cơ quan lập pháp, mà cụ thể là đối với những luật đã

được Nghị viện biểu quyết thì trong thời hạn 10 ngày Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Nghị viện *thảo luận lại*. Những luật đưa ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch nước phải công bố. Điều đó cũng có nghĩa rằng, do có việc thảo luận lại mà có thể quan điểm của Chủ tịch nước, của Chính phủ và Nội các được Nghị viện chấp thuận.

Từ những quy trình này của Hiến pháp năm 1946 có thể thấy rõ một hình ảnh của cơ chế “kiểm tra và cân bằng” đã hiện diện trong thể chế quyền lực nhà nước ở nước ta từ khi nền Cộng hòa dân chủ nhân dân được thành lập. Và vì vậy, có thể nói rằng *Hiến pháp năm 1946 đã vừa triệt để khẳng định nguyên tắc chủ quyền nhân dân, vừa áp dụng những hạt nhân cơ bản và quan trọng nhất của thuyết phân quyền và kinh nghiệm lịch sử của thế giới trong “công nghệ” tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước.*

Hiến pháp năm 1946 không chỉ chế định tổ chức bộ máy nhà nước theo chiều ngang mà cả theo chiều dọc: quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Theo đó, về phương diện hành chính, nước Việt Nam có ba bộ: Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ, mỗi Bộ chia thành tỉnh, tỉnh chia thành huyện, huyện chia thành xã. Ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã có Hội đồng nhân dân. Ở cấp huyện không thành lập Hội đồng nhân dân mà chỉ có Ủy ban hành chính. Điều đáng chú ý ở đây là việc Hiến pháp xác định Hội đồng nhân dân là cơ quan do đầu phiếu phổ thông bầu ra, quyết định những vấn đề thuộc địa phương mình và những quyết định ấy không được trái với chỉ thị của các cấp trên. Đồng thời, quy định những nơi có Ủy ban hành chính thì Ủy ban là do Hội đồng nhân dân bầu ra (đối với cấp tỉnh, thành phố) và do Hội đồng các xã bầu ra (đối với Ủy ban hành chính huyện) trước hết có trách nhiệm thi hành mệnh lệnh của cấp trên, vừa có trách nhiệm thi hành các nghị quyết của Hội đồng nhân

dân địa phương mình sau khi các nghị quyết đó được cấp trên chuẩn y.

Như vậy, quan hệ quyền lực theo chiều dọc được thiết kế theo đúng mô hình của một Nhà nước đơn nhất, phản ánh yêu cầu hành chính thống nhất với sự tản quyền xuống địa phương, bảo đảm sự kiểm soát của chính quyền trung ương đối với các địa phương, nhưng vẫn giữ được tính độc lập và trách nhiệm của chính quyền địa phương và hầu hết là quyền lực của nhân dân, bởi vì điều kiện tiên quyết ở đây là các Hội đồng đều do nhân dân bầu ra theo hình thức phổ thông đầu phiếu, các đại biểu của Hội đồng có thể bị nhân dân bãi miễn.

Mô hình tiếp theo được cải sửa bắt đầu từ Hiến pháp 1959, tiếp theo đó là Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 trước khi được sửa đổi vào năm 2001.

Những sửa đổi này so với Hiến pháp 1946 có thể được khái quát như sau:

Thứ nhất, một mặt, tiếp tục khẳng định nguồn gốc quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Điều 4 Hiến pháp 1959, Điều 6 Hiến pháp 1980, Điều 2 Hiến pháp 1992, bản đầu tiên); mặt khác, quy định rằng, nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân (Điều 4 Hiến pháp 1959; Điều 6 Hiến pháp 1980 và Điều 6 Hiến pháp 1992, bản đầu tiên).

Điều đó có nghĩa rằng, nhân dân đã trao hết quyền lực vốn là của mình cho các cơ quan đại biểu, trong khi đó, Hiến pháp năm 1946, trước khi xác định rằng, Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, đã dành 2 điều để quy định về *quyền của nhân dân* bãi miễn các đại biểu (Điều 20) và về *quyền của nhân dân* phúc quyết về Hiến pháp và về những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia. Nói khác đi, Hiến pháp 1946 đã xác định rất rõ rằng quyền lực của nhân dân là

không trao hết cho các thiết chế nhà nước. Nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp và thông qua các thiết chế nhà nước.

Thứ hai, các bản hiến pháp về sau này của Việt Nam đã đi theo hướng tạo ra một chế độ tập quyền. Theo đó, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; các cơ quan khác của Nhà nước đều do các cơ quan quyền lực nhà nước lập nên và chịu trách nhiệm báo cáo trước các cơ quan này. Quan điểm tập quyền theo kiểu “Tất cả quyền lực thuộc các Xô – viết” càng thể hiện rõ nét khi các bản hiến pháp này đều trao cho Quốc hội thẩm quyền là “*cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp*”; bỏ quy định với quyền của nhân dân phúc quyết về hiến pháp; trao cho Quốc hội và Hội đồng nhân dân quyền được bãi nhiệm các đại biểu của mình.

Thực tế đã cho thấy rằng, cơ chế tập trung quyền lực đã chứng tỏ được tác dụng tích cực của nó trong những điều kiện khi nước ta phải đồng thời thực hiện hai nhiệm vụ là xây dựng chủ nghĩa xã hội và tiến hành cuộc chiến tranh để bảo vệ Tổ quốc, sau đó là trong khuôn khổ của chế độ kinh tế tập trung, bao cấp.

Trong bối cảnh mới, khi chúng ta tiếp tục sự nghiệp đổi mới đạt được nhiều thành tựu quan trọng, khi việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đã trở thành nhiệm vụ quan trọng của cả thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, hội nhập quốc tế sâu rộng. Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi trên một bình diện quan trọng theo hướng khẳng định những giá trị dân chủ và pháp quyền đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh đặt làm nền tảng cho chế độ nhà nước của nước ta từ ngày lập quốc. Đó là quan điểm: Một mặt khẳng định mạnh mẽ chủ quyền tối cao của nhân dân, nhấn mạnh tính thống nhất của quyền lực nhà nước, và mặt khác, xác định

yêu cầu về phân công, phối hợp giữa các hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Có thể khẳng định rằng, quy định của Điều 2 Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) đã đặt ra một định hướng mới trong việc phát triển và hoàn thiện cơ chế quyền lực nhà nước ở nước ta. Tuy nhiên, những sự phát triển tiếp theo của cơ chế đó ngay cả trong Hiến pháp và hệ thống thể chế nhà nước đã tỏ ra chưa tương xứng với chân trời rộng mở ấy trong các văn kiện của Đảng và trong Hiến pháp. Nói khác đi, ngay trong Hiến pháp, đã có sự thiếu nhất quán về mô hình tổ chức quyền lực nhà nước. Trước hết liên quan đến chế định chủ quyền nhân dân, nguyên tắc quyền lực thống nhất, thuộc về nhân dân. Cụ thể như sau:

1. Vẫn tiếp tục xác định: “Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân” (Điều 6 Hiến pháp 1992), mặc dù tại Điều 84, Hiến pháp 1992 đã hạn chế các quyền hạn của Quốc hội trong 14 quyền hạn của cơ quan đó và bỏ điều khoản quy định quyền hạn của Quốc hội “có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác” trong các bản Hiến pháp năm 1959 và năm 1980 trước đây.

2. Vẫn tiếp tục quy định: “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp” (Điều 83 Hiến pháp 1992).

3. Vẫn tiếp tục quy định “chỉ Quốc hội mới có quyền sửa đổi hiến pháp” (Điều 147 Hiến pháp 1992). Quy định này vô hình chung đã tước bỏ quyền của nhân dân phúc quyết về hiến pháp. Chế định trung cầu ý dân tuy vẫn được duy trì trong Hiến pháp 1992 bởi quy định tại Điều 53 và Điều 84 nhưng có thể suy từ quy định của Điều 147 vừa nêu trên của Hiến pháp 1992 để hiểu rằng, trong đó không có yếu tố phúc quyết về hiến pháp.

4. Quyền bãi miễn (hoặc bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, một chế định cực kì quan trọng của cơ chế dân chủ trực tiếp, được chuyên hóa từ

quyền của nhân dân (duy nhất) thành khả năng của cử tri hoặc thậm chí của bản thân các cơ quan đại biểu. Cần nhớ lại rằng, đối với việc phúc quyết về Hiến pháp và đối với việc bãi miễn đại biểu, Hiến pháp năm 1946 đã coi đó là những **quyền của nhân dân**. Cụ thể, Điều 20 quy định: "*Nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra*"; Điều 21 quy định: "*Nhân dân có quyền phúc quyết về hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia*".

Khẳng định và ghi nhận chủ quyền tối cao của nhân dân nhưng không ghi nhận quyền lập hiến của nhân dân, Hiến pháp 1992 đã không đi đến cùng của quan điểm chính trị nhất quán đó về quyền lực nhân dân. Bởi vì, hiến pháp chính là sự thể hiện đầy đủ nhất và cao nhất về mặt pháp lý của quyền lực nhân dân. Chúng ta có thể nhớ lại, khi bàn về chương trình nghị sự của Chính phủ lâm thời của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa tại phiên họp đầu tiên ngày 13/9/1945 của Chính phủ ngay sau ngày đọc Tuyên ngôn độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã gắn tổng tuyển cử với hiến pháp, hiến pháp với tổng tuyển cử bởi vì tổng tuyển cử là sự thừa nhận chủ quyền đó về pháp lý. Người nói: "Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, *nên nước ta không có hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một hiến pháp dân chủ. Tôi đề nghị Chính phủ phải tổ chức càng sớm càng tốt cuộc tổng tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu*"⁴.

Quan điểm tập trung quyền lực ở Quốc hội thể hiện qua hiến pháp lại đã được chính hiến pháp xem xét lại bằng việc giới hạn thẩm quyền của Quốc hội ở 14 thẩm quyền thuộc 3 nhóm quyền hạn và nhiệm vụ: Các quyền hạn và nhiệm vụ về giám sát tối cao; các nhiệm vụ và quyền hạn về

quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Sự giới hạn đó chứng tỏ rằng, quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng không phải tập trung ở Quốc hội mà ở nhân dân. Nhân dân trao một giới hạn quyền cho Quốc hội, cho Chính phủ cùng các cơ quan hành pháp khác và các cơ quan tư pháp. Cơ chế quyền lực nhà nước ở nước ta phải được thực hiện thông qua cả hai hình thức: dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp⁵.

Có thể nói rằng, do sự thiếu nhất quán đó ngay cả ở văn bản pháp lý cao nhất – đạo luật cơ bản của Nhà nước – mà quá trình thực hiện chủ quyền của nhân dân, thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa đã và đang tồn tại những bất cập. Các cơ chế giám sát mang ý nghĩa quyết định của nhân dân chưa được thực hiện trên thực tế như trưng cầu ý dân về hiến pháp và về những vấn đề hệ trọng của đất nước. Việc cử tri bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân chưa được thực hiện trong nhiều nhiệm kỳ của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các địa phương.

Như vậy, trên thực tế chúng ta đã chuyển từ quyền của nhân dân sang quyền của Quốc hội. Nói khác đi, chúng ta đã đặt hi vọng vào chế độ dân chủ đại diện với quan niệm Nhà nước có thể thay mặt được nhân dân thực hiện quyền lực của nhân dân.

Từ đó, chúng ta chỉ có thể đặt cược vào khả năng giữ mối liên hệ giữa người chủ quyền lực là nhân dân, là cử tri, với người được cử làm đại biểu, đại diện cho nhân dân và "chịu trách nhiệm trước nhân dân". Đến lượt nó, chế độ dân chủ đại diện, con át chủ bài của chúng ta, lại phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố mà trước hết là: năng lực đại diện của đại biểu; trách nhiệm của đại biểu và cơ chế để duy trì và củng cố mối liên hệ giữa đại biểu với cử tri.

⁵ Nguyễn Tấn Dũng, phát triển nhanh và bền vững là quan điểm xuyên suốt trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước ta, Báo Thanh niên, 16/7/2010, tr.5.

⁴ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập. 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1984, tr.6.