

## LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Hiến pháp năm 1946 là bản Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước nhà đã được Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà thông qua ngày 9 - 11- 1946 bao gồm 7 chương và 70 điều

Bản Hiến pháp 1946 là bản hiến pháp dân chủ, tiến bộ, là sự kết tinh những giá trị cao cả của thời đại, thể hiện rõ tư tưởng pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh, đáp ứng khát vọng của nhân dân về bảo vệ nền độc lập của dân tộc, bảo toàn lãnh thổ, đoàn kết toàn dân, bảo đảm các quyền tự do dân chủ và xây dựng chính quyền nhân mạnh mẽ, sáng suốt.

Nội dung, tư tưởng của Hiến pháp 1946 được thể hiện ở các giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý và tính nhân văn cao cả, đó là những giá trị lớn và bền vững nhất được tiếp thu và kế thừa trong các bản hiến pháp sau này của nước ta.

Trong bối cảnh Đảng và Nhà nước cùng toàn dân đang ra sức thực hiện công cuộc đổi mới, hội nhập nhằm công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, việc nghiên cứu, nhìn nhận lại những giá trị của Hiến pháp 1946 là việc làm rất cần thiết.

Nhằm góp phần nghiên cứu và hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng như giúp bạn đọc tìm hiểu ý nghĩa và những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia phối hợp với Văn phòng Quốc hội xuất

bản cuốn “*Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*”.

Cuốn sách gồm bốn phần: Phần I: Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay;

Phần II: Những bài tham luận tại hội thảo;

Phần III: Phát biểu của một số đại biểu tại hội thảo;

Phần IV: Phụ lục- Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà năm 1946.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC  
GIA

*Tháng 1 năm 2009*

## LỜI GIỚI THIỆU

Ngày 9 - 11 - 1946, Quốc hội khóa I tại kỳ họp thứ hai đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta – Hiến pháp 1946.

Mặc dù được so ạn thảo và thông qua trong một thời gian rất ngắn sau khi nước nhà giành được độc lập, trong điều kiện còn muôn vàn khó khăn, nhưng Hiến pháp 1946 đã hội tụ đầy đủ các yếu tố của một bản Hiến pháp tiêu biểu không kém bất cứ bản hiến pháp nào trên thế giới, kết tinh những giá trị cao cả của thời đại, thể hiện rõ tư tưởng pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh, đáp ứng khát vọng của nhân dân về bảo vệ nền độc lập dân tộc, bảo toàn lãnh thổ, đoàn kết toàn dân, bảo đảm các quyền tự do dân chủ và xây dựng chính quyền nhân dân mạnh mẽ, sáng suốt.

Hơn 60 năm đã trôi qua, Hiến pháp 1946 đã đặt nền tảng chính trị, pháp lý quan trọng cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước Việt Nam mới. Từ đó đến nay, tư tưởng của bản Hiến pháp 1946 đã được tiếp thu và kế thừa trong quá trình xây dựng các bản hiến pháp tiếp theo của nước ta.

Nhân kỷ niệm 60 năm ngày ra đời bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc, và trong bối cảnh Đảng, Nhà nước và toàn dân đang nỗ lực thực hiện công cuộc Đổi mới, tiếp tục đẩy mạnh sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, Hội thảo khoa học với chủ đề **“Phát huy những giá trị chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay”** do Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên

cứu khoa học – Văn phòng Quốc hội tổ chức là hoạt động kịp thời và rất có ý nghĩa. Từ nhiều góc độ khác nhau, các nhà khoa học, nhà nghiên cứu, các cán bộ làm công tác quản lý và thực tiễn tham gia Hội thảo đều khẳng định rằng Hiến pháp 1946 là bản Hiến pháp dân chủ, tiến bộ, là bản Hiến pháp mẫu mực trên nhiều phương diện, cả về nội dung và kỹ thuật lập hiến.

Cuốn Kỷ yếu hội thảo này được biên soạn trên cơ sở các bài tham luận và ý kiến trao đổi tại Hội thảo. Các vấn đề, quan điểm được nêu trong các bài viết thể hiện sự đánh giá, nhìn nhận riêng của các nhà khoa học, trong đó còn có những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu, trao đổi, làm sáng tỏ thêm. Với tinh thần đó, Kỷ yếu này là tài liệu tham khảo hữu ích về các giá trị lịch sử và đương đại của Hiến pháp 1946, trong đó tập trung vào việc góp phần làm rõ thêm tư tưởng lập hiến, tư tưởng pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh, những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý, nhân văn của bản Hiến pháp và tinh thần của Hiến pháp 1946 được kế thừa trong các bản hiến pháp sau này.

Hy vọng rằng cuốn sách sẽ hữu ích đối với các vị đại biểu Quốc hội, các nhà nghiên cứu trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, thực hiện cải cách hành chính, cải cách tư pháp, góp phần xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Xin trân trọng giới thiệu đến các quý vị độc giả.

Hà Nội, tháng 01 năm 2009

TS. UÔNG CHU LƯU

PHÓ CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

**PHỤ LỤC I**  
**PHỤ LỤC HUY NHƯỢNG GI, TRƯỞNG LẬP SỰ,**  
**CHÍNH TRỊ, PHÁP LÝ CỦA HIẾN PHÁP 1946**  
**1946 TRONG SỰ NGHIÊN CỨU MỚI HIỆN**  
**NAY**

---

**I. NHỮNG GIÁ TRỊ LỊCH SỬ, CHÍNH TRỊ VÀ**  
**PHÁP LÝ CỦA HIẾN PHÁP 1946**

Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được Quốc hội khoá I, kỳ họp thứ hai thông qua ngày 9-11-1946, tính đến nay vừa tròn 60 năm. Đã có nhiều công trình nghiên cứu khoa học, nhất là của các luật gia trong và ngoài nước bàn về ý nghĩa, giá trị của Hiến pháp 1946 và sự kế thừa những tư tưởng, nội dung cơ bản, quan trọng của bản Hiến pháp này trong các bản hiến pháp 1959, 1980 và 1992. Điểm nổi bật của Hiến pháp 1946 được thể hiện ở các giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý có tính nhân văn cao cả. Đó là những giá trị lớn, bền vững nhất được tiếp thu và kế thừa xuyên suốt trong các bản hiến pháp tiếp theo của đất nước.

*Thứ nhất, Hiến pháp 1946 thể hiện tư tưởng lập hiến của Hồ Chí Minh*

Trước Cách mạng tháng Tám 1945, Việt Nam là một nước thuộc địa nửa phong kiến với chính thể quân chủ

chuyên chế nên không có Hiến pháp. Đến những năm đầu thế kỷ XX, do ảnh hưởng của tư tưởng cách mạng dân chủ tư sản Pháp năm 1789 được du nhập vào Việt Nam, ảnh hưởng của cách mạng Trung Hoa năm 1911 và chính sách Duy tân mà Minh Trị Thiên hoàng đã áp dụng tại Nhật Bản, tư tưởng lập hiến đã bắt đầu xuất hiện trong giới trí thức, sĩ phu yêu nước tiên bộ của Việt Nam mà điển hình là tư tưởng của các cụ Phan Bội Châu, Phan Châu Trinh và Huỳnh Thúc Kháng.

Cụ Phan Bội Châu được đánh giá là người đầu tiên đã khởi thảo ra Hiến pháp Việt Nam nhưng không thành. Tư tưởng của cụ nhấn mạnh đến chủ quyền độc lập và chủ quyền quốc gia, nhấn mạnh đến vai trò của nhân dân. Chế độ chính trị mà cụ lựa chọn có sự thay đổi tùy thuộc vào từng giai đoạn, trong đó giai đoạn đầu là quân chủ lập hiến rồi đến cộng hòa dân chủ tư sản, cuối đời cụ lại tiếp cận với tư tưởng Cách mạng tháng Mười Nga<sup>1</sup>.

Là người khởi xướng phong trào Duy tân, cụ Phan Châu Trinh cũng có tư tưởng xây dựng Hiến pháp ở nước ta từ rất sớm. Cụ cho rằng Việt Nam cần phải sớm có một bản Hiến pháp vì Hiến pháp là một công cụ pháp lý quan trọng để hạn chế quân quyền độc tôn và lạm quyền của chế độ quân chủ chuyên chế. Hiến pháp sẽ là một văn bản chính thức ghi nhận quyền làm chủ của người dân. Theo đó, nhân dân là người có quyền trong việc quyết định thể chế chính trị, luật pháp và con đường phát triển của dân tộc như thực tế ở nhiều nước

---

1. Trần Duy Khang, “Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng Cộng sản Việt Nam đối với việc tổ chức Cơ quan lập hiến và sự ra đời của Quốc hội đầu tiên ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1, Đặc san, tháng 4 - 2001.

phương Tây áp dụng vào thời điểm đó. Về mối quan hệ giữa các nhánh quyền lực nhà nước, cụ cho rằng, mô hình lý tưởng để tổ chức bộ máy nhà nước là phải thiết kế để ba quyền độc lập với nhau. Mô hình cụ thể mà cụ đề cập chịu ảnh hưởng sâu sắc bởi mô hình chế độ cộng hòa lưỡng tính mà nước Pháp đang vận dụng trên thực tế vào thời điểm đó<sup>1</sup>.

Cũng như cụ Phan Bội Châu và cụ Phan Châu Trinh, cụ Huỳnh Thúc Kháng đề cao vai trò của Hiến pháp. Cụ cho rằng, sở dĩ cần đến Hiến pháp là vì muốn cho đất nước được thanh bình, có nền chính trị bền vững, lâu dài thì cần có một cơ chế chính trị hợp với lòng dân, trong đó nhà nước phải phân định một cách rõ ràng trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước để dễ dàng quản lý và điều hành đất nước cũng như để người dân có thể chủ động trong hành xử và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình<sup>2</sup>.

Những tư tưởng về lập hiến của các cụ là khá tiến bộ, nhưng do những điều kiện khách quan và chủ quan lúc bấy giờ mà các tư tưởng trên đã không được hiện thực hóa. Mặc dù vậy, những tư tưởng ấy đã làm dấy lên phong trào đấu tranh đòi tự do, bình đẳng và giải phóng nhân dân lao động ở nước ta trong những năm đầu thế kỷ XX.

Trong bối cảnh đó, có thể khẳng định rằng, tư tưởng của Hồ Chí Minh về xây dựng một chế độ mới, trong đó đề cao vai trò làm chủ của nhân dân mà Người đã nêu trong quá

---

<sup>1</sup>. Xem: Phan Đăng Thanh, “Tư tưởng lập hiến của Phan Châu Trinh”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 7, tháng 8 - 2001.

<sup>2</sup>. Dẫn trên.

trình tìm đường cứu nước là cơ sở để hình thành nền lập hiến của nước Việt Nam mới.

Các tác phẩm *Yêu sách của nhân dân An Nam* và sau đó là *Việt Nam yêu cầu ca* đã thể hiện phần nào những tư tưởng của Người. Tuy chưa thể hiện một cách hệ thống về một nền lập hiến, nhưng những khát vọng của Người về quyền con người, quyền dân tộc, đặc biệt những trăn trở về “thần linh pháp quyền” đã được thể hiện khá rõ qua các tác phẩm này<sup>3</sup>. Với yêu cầu “Bảy xin hiến pháp ban hành/ Trăm điều phải có thần linh pháp quyền”, Người đã xem Hiến pháp là linh hồn của pháp quyền, là công cụ quan trọng nhất để xác lập và phân định các quyền.

Sau đó, trong quá trình hoạt động cách mạng, tư tưởng về nền lập hiến của Hồ Chí Minh ngày càng được củng cố và phát triển. Với việc đề cao vai trò của Hiến pháp cũng như những nỗ lực của Người để sớm ban hành một bản Hiến pháp khi đất nước vừa mới giành được độc lập đã minh chứng cho điều này. Việc soạn thảo *Tuyên ngôn độc lập* và đọc bản văn này trước quốc dân đồng bào, nhìn từ góc độ lập hiến, là một sự kiện thể hiện tư tưởng quan trọng về *một nhà nước hợp hiến*. Ngay sau đó, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Người đã nhấn mạnh: “Chúng ta phải có một hiến pháp dân chủ”<sup>4</sup>. Chưa đầy nửa tháng sau, Người đã ký Sắc lệnh thành lập Ủy ban dự thảo

---

<sup>3</sup>. PGS.TS. Bùi Đình Phong, “Tư tưởng Hồ Chí Minh về nền lập hiến Việt Nam” tại Hội thảo “Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay”, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

<sup>4</sup>. PGS.TS. Bùi Đình Phong, Tài liệu đã dẫn.

Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa để chuẩn bị trình Quốc hội. Đây là những văn bản có tính chất lập pháp đầu tiên tạo tiền đề cho việc ra đời chính thức của Quốc hội và Chính phủ một cách hợp hiến và hợp pháp.

Trong nội dung của bản Hiến pháp 1946, theo cụ Vũ Đình Hòe thì chính bản thân Người đã soạn thảo “Lời nói đầu” của Hiến pháp, thể hiện rõ linh hồn của Hiến pháp là “đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo. Đảm bảo các quyền tự do dân chủ. Thực hiện chính quyền mạnh mẽ của nhân dân”<sup>1</sup>.

Với tư tưởng về một “nhà nước của số đông, quyền giao cho dân chúng số nhiều”, các quy định của Hiến pháp 1946 đã thể hiện nhiều quan điểm của Hồ Chí Minh về nền lập hiến. Theo đó, Hiến pháp đã xác định một chính thể mới, một cách thức tổ chức bộ máy nhà nước theo phương thức mới. Hiến pháp xác định “nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hòa. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”. Chính thể đó không chỉ là chế độ chính trị tiên bộ mà còn là sự thống nhất về lãnh thổ Trung Nam Bắc không thể phân chia.

Về tổ chức bộ máy, Hiến pháp 1946 xác định cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước để tăng cường hiệu quả quản lý và điều hành xã hội. Quyền năng giữa các cơ quan nhà nước được phân chia khá rõ và nhiều cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau đã được thiết kế.

---

<sup>1</sup> PGS.TS. Bùi Đình Phong, Tài liệu đã dẫn.

Các quyền cơ bản mà người dân Việt Nam trước đó chưa từng được ghi nhận, nay cũng được trang trọng đặt trong Hiến pháp. Tinh thần chung bao quát Hiến pháp 1946 là dân chủ. Dân chủ được thể hiện trong quyền làm chủ của người dân và cả trong mối quan hệ của các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước. Có thể nói rằng, Hiến pháp 1946 là bản Hiến pháp thể hiện rõ nhất tinh thần cơ bản tư tưởng lập hiến của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

*Thứ hai, Hiến pháp 1946 xác lập quyền độc lập, tự do và bình đẳng của dân tộc Việt Nam*

Thắng lợi của Cách mạng tháng Tám 1945 và sự ra đời của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã mở ra một kỷ nguyên mới trong tiến trình lịch sử phát triển của dân tộc Việt Nam - kỷ nguyên độc lập, tự do. *Tuyên ngôn độc lập* được Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc trước quốc dân đồng bào ngày 2-9-1945 đã khẳng định quyền dân tộc của các nước là bất khả xâm phạm: “Tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình đẳng; dân tộc nào cũng có quyền sống, quyền sung sướng và quyền tự do”. Quyền độc lập, tự do của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa là sản phẩm của cuộc đấu tranh cách mạng để thực hiện quyền dân tộc thiêng liêng của mình và phù hợp với các nguyên tắc dân tộc bình đẳng đã được các nước Đồng minh công nhận ở các hội nghị Têhêrăng và Cựu Kim Sơn. *Tuyên ngôn độc lập* là một văn kiện pháp lý quan trọng đầu tiên của Chính phủ lâm thời của nước Việt Nam Dân chủ

Cộng hòa khẳng định về quyền độc lập và tự do của dân tộc Việt Nam<sup>1</sup>.

Quyền dân tộc thiêng liêng của nhân dân Việt Nam là độc lập, tự do; chính thể dân chủ cộng hoà; quyền lực của toàn dân và nghĩa vụ của công dân Việt Nam đã được quy thành các điều quan trọng hàng đầu của Hiến pháp 1946.

Căn cứ vào nhiệm vụ của dân tộc trong giai đoạn lịch sử lúc bấy giờ và nguyên tắc đã được xác định, Hiến pháp khẳng định:

*“Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hòa”*

*Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”* (Điều 1).

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

Là một dân tộc đã trải qua nhiều năm bị đô hộ nên người dân Việt Nam ý thức được giá trị và ý nghĩa quý báu của độc lập và tự do. Vì vậy, với tư cách là bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc và là một văn kiện pháp lý có giá trị cao, Hiến pháp 1946 đã khẳng định một cách rõ ràng quyền độc lập, dân chủ, tự do của đất nước.

---

1. Lê Mậu Hãn, “Hiến pháp 1946, Quyền dân tộc và quyền dân chủ, tự do và bình đẳng xã hội là động lực tiến hóa của Việt Nam”, tại *Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

Hơn thế nữa, những thành tích vẻ vang của cách mạng cũng đã được Hiến pháp ghi nhận. Lời nói đầu của Hiến pháp đã ghi rõ: *“Cuộc cách mạng tháng Tám đã giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân và lập ra nền dân chủ cộng hoà... Nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ”*.

**Thứ ba, Hiến pháp 1946 khẳng định bản chất dân chủ của Nhà nước Việt Nam**

Xuyên suốt nội dung của bản Hiến pháp, tính chất dân chủ của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã được ghi nhận như một giá trị điển hình. Dân chủ được thể hiện ở việc trao quyền quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước cho người dân và xác lập mục tiêu hoạt động của các cơ quan nhà nước là vì nhân dân.

Điều này được thể hiện thông qua các quy định: *“Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam”* (Điều 1); *“Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu”* (Điều 17); *“nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình bầu ra”* (Điều 20) ... Bên cạnh việc thừa nhận hình thức dân chủ đại diện qua việc nhân dân bầu lên Nghị viện, nhân dân còn có quyền thực hiện một số quyền dân chủ trực tiếp qua các quy định: *“Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia”*; *“Nghị viện nhân dân do công dân Việt Nam bầu ra”* (Điều 24); *“Nghị viện nhân dân họp công khai, công chúng được vào nghe”* (Điều 30); *“những việc liên quan đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân*

dân phúc quyết” (Điều 21)<sup>1</sup>. Những quy định mang tính chất dân chủ này là một giá trị rất đặc thù của Hiến pháp 1946 dù được thể hiện ở các chừng mực khác nhau trong các bản hiến pháp về sau nhưng nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thì luôn được duy trì đầy đủ, mặc dù mỗi một giai đoạn lịch sử của nước ta có một bản hiến pháp khác nhau để thực hiện những sứ mệnh nhất định.

*Thứ tư, Hiến pháp 1946 - nền tảng của nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*

Pháp quyền được hiểu là những nguyên tắc và phương thức tổ chức quyền lực sao cho lạm quyền không thể xảy ra và quyền tự do, dân chủ của nhân dân được bảo vệ. Từ cách hiểu này có thể thấy, Hiến pháp 1946 là văn kiện mang tính nền tảng cho việc phấn đấu xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Hiến pháp thể hiện tư tưởng pháp quyền một cách sâu sắc khi quy định về Quốc hội lập hiến và quyền phúc quyết của người dân; quy định và bảo đảm các quyền của công dân; thiết kế bộ máy nhà nước thành các nhánh quyền lực và kiểm soát chặt chẽ lẫn nhau trong đó nhấn mạnh đến tính độc lập của hệ thống tòa án; v.v...

Theo quy định của Hiến pháp 1946, nước ta có Nghị viện nhân dân với nhiệm kỳ ba năm. Sau khi thông qua Hiến pháp, Quốc hội lập hiến sẽ tự giải tán để tổ chức bầu Nghị

---

1. Xem thêm: GS.TS. Phạm Ngọc Quang, “Nhà nước của dân, do dân và vì dân từ Hiến pháp 1946 đến thực tiễn nhà nước ta hiện nay”, tại *Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

viện nhân dân. Nghị viện nhân dân không thể tự mình sửa đổi Hiến pháp. Mọi sự sửa đổi, bổ sung đều phải đưa ra toàn dân phúc quyết. Tuy nhiên, trên thực tế việc bầu Nghị viện nhân dân chưa thực hiện được do hoàn cảnh chiến tranh lan rộng. Quốc hội đã thảo luận và nhất trí giao cho Ban Thường trực Quốc hội phối hợp với Chính phủ để quy định việc thi hành Hiến pháp. Quốc hội tiếp tục hoạt động, gánh vác trách nhiệm mới, làm nhiệm vụ lập hiến và cả nhiệm vụ lập pháp.

Các quyền của người dân cũng được Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm. Có thể nói, nếu so sánh giá trị bảo đảm giữa Hiến pháp và Nhà nước về vấn đề này thì Hiến pháp có giá trị ghi nhận và bảo đảm cao hơn Nhà nước. Theo đó, Nhà nước phải có nghĩa vụ thực thi, không có quyền thay đổi một cách tùy tiện những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Quyền thay đổi này chỉ thuộc về nhân dân qua thủ tục sửa đổi Hiến pháp<sup>2</sup>.

*Thứ năm, Hiến pháp 1946 đã đặt ra những nguyên tắc cho việc tổ chức bộ máy nhà nước*

Căn cứ vào những quy định về mô hình tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946, có thể thấy, bản Hiến pháp này đã tiếp thu có chọn lọc các hiến pháp dân chủ và tiến bộ của các nước, đồng thời đã Việt hóa một cách tối đa cho phù hợp với điều kiện nước ta. Hiến pháp 1946 đã cố gắng phân định rõ các quyền: lập pháp, hành pháp và tư

---

2. Nguyễn Sĩ Dũng, “Hiến pháp 1946 với tư tưởng pháp quyền”, tại *Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

pháp, theo đó, quyền lập pháp được trao cho Nghị viện nhân dân - cơ quan cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa; quyền hành pháp thuộc về Chính phủ và tòa án nắm quyền tư pháp.

Chế độ “hành pháp hai đầu” cũng được áp dụng trong bản Hiến pháp này của nước ta. Trong đó, một phần quyền lực hành pháp thuộc về Chủ tịch nước, một phần thuộc về Thủ tướng, nhưng chủ yếu tập trung vào Chủ tịch nước<sup>1</sup>.

Hiến pháp 1946 tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước bằng cách phân công lao động quyền lực giữa các cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước. Đây được coi là bài học quý báu cho việc nghiên cứu, học hỏi phục vụ cho quá trình đổi mới bộ máy nhà nước của nước ta trong thời gian tới.

***Thứ sáu, Hiến pháp 1946 ghi nhận và đảm bảo các quyền con người***

Hiến pháp 1946 đã dành hẳn Chương II gồm 18 điều để quy định về quyền con người và bảo đảm quyền con người (Chương II: Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân). Có thể khẳng định rằng, đây là lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc Việt Nam, các quyền tự do, dân chủ của con người được đạo luật cơ bản nhất ghi nhận và bảo đảm, người dân Việt Nam được xác nhận có tư cách công dân của một nước độc lập có chủ quyền.

---

1. Phạm Hồng Thái, “Tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946 – Giá trị mang tính thời đại” tại *Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

Trong bản Hiến pháp này, hàng loạt các quyền của con người đã được ghi nhận:

- *Các quyền bình đẳng*: bình đẳng về chính trị, kinh tế, văn hóa (Điều 6), bình đẳng trước pháp luật, tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình (Điều 7), bình đẳng giữa các dân tộc, quốc dân thiểu số được giúp đỡ về mọi phương diện để nhanh chóng tiến kịp trình độ chung (Điều 8); phụ nữ bình đẳng với nam giới (Điều 9);

- *Các quyền tự do*: tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức hội họp, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài, tự do tín ngưỡng (Điều 10), tự do về thân thể (không bị bắt bớ, giam cầm nếu không có quyết định của tư pháp), thư tín, nhà ở không ai được xâm phạm (Điều 11);

- *Các quyền dân chủ*: bầu cử, ứng cử, bãi miễn (Điều 17 đến Điều 19), phúc quyết về Hiến pháp và những quan hệ đến vận mệnh quốc gia (Điều 21).

- *Các quyền về kinh tế*: quyền tư hữu của công dân được đảm bảo (Điều 12), quyền lợi của giới cần lao trí thức và chân tay được bảo đảm (Điều 13);

- *Các quyền về văn hóa*: nền sơ học và cưỡng bách không học phí, học trò nghèo được Chính phủ giúp đỡ, trường tư được mở tự do và phải dạy theo chương trình của nhà nước, quốc dân thiểu số được học bằng tiếng của mình ở sơ học (Điều 15);

- *Các quyền về xã hội*: công dân già yếu, tàn tật được giúp đỡ; trẻ em được chăm sóc về mặt giáo dưỡng (Điều 14).

Chế định về quyền công dân được Hiến pháp 1946 ghi nhận có ý nghĩa rất lớn đối với một dân tộc như Việt Nam sau một thời gian dài dưới sự thống trị của các triều đại phong kiến và nhiều năm bị sự đô hộ của thực dân Pháp. Người dân trong các chế độ đó không được coi là một công dân theo đúng nghĩa của nó mà bị coi là những “thần dân” với những quyền dân chủ rất hạn chế. Do vậy, với sự ra đời của Hiến pháp 1946 trong một chính thể nhà nước cộng hoà, người dân Việt Nam đã thực sự được công nhận những quyền cơ bản của con người và chuyển sang vị thế làm chủ đất nước.

## **II. SỰ KẾ THỪA, PHÁT HUY NHỮNG YẾU TỐ HỢP LÝ CỦA HIẾN PHÁP 1946 TRONG CÁC BẢN HIẾN PHÁP TIẾP THEO CỦA VIỆT NAM**

Tuy có số lượng điều khoản không nhiều nhưng Hiến pháp 1946 đã điều chỉnh các quan hệ xã hội của nước ta một cách hợp lý và rõ ràng, đặc biệt là trong vấn đề tổ chức quyền lực và tổ chức bộ máy nhà nước. Để phù hợp với chủ trương phát triển của mỗi thời kỳ, trên cơ sở kế thừa những giá trị của bản Hiến pháp này, các bản hiến pháp về sau đều đã có những phát triển nhất định. Điều này được thể hiện trên một số khía cạnh sau:

### **1. Sự kế thừa và phát triển tư tưởng của Hiến pháp 1946 trong nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước và tổ chức bộ máy nhà nước**

Từ trước đến nay, trên thế giới đã và đang tồn tại nhiều hình thức chính thể khác nhau như quân chủ chuyên chế,

quân chủ hạn chế, cộng hoà tổng thống, cộng hoà đại nghị, cộng hoà lưỡng tính... Hiến pháp 1946 của Việt Nam không chọn một nguyên mẫu hình thức chính thể nào mà có những sáng tạo phù hợp với tình hình riêng của nước ta. Cụ thể là: (i) Bản Hiến pháp này khẳng định rất rõ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân với quy định “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”<sup>1</sup>; (ii) Đề cao vị thế của Nghị viện trong tương quan với các nhánh quyền lực khác. Mô hình này mang nhiều dáng dấp của chính thể đại nghị.

Tuy nhiên, nếu so sánh với mô hình tổ chức quyền lực theo chính thể đại nghị thuần túy thì Hiến pháp 1946 có những điểm khác biệt đáng kể. Chính điều đó đã tạo cho Hiến pháp 1946 có tính pháp quyền rất cao. Theo đó, Nghị viện nhân dân được coi là cơ quan có “quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà”; Chính phủ là “cơ quan hành chính cao nhất” của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà; và quyền tư pháp thuộc về các cơ quan toà án. Quy định này đã giúp cho các cơ quan nhà nước không gặp phải sự chông chéo trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Trên cơ sở nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước nêu trên, bộ máy nhà nước được Hiến pháp 1946 thiết kế cũng hết sức mạch lạc. Điều này thể hiện ở việc quy định về chức

---

<sup>1</sup> Điều 1, Hiến pháp 1946.

năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chế định cấu thành bộ máy nhà nước. Cụ thể, Hiến pháp 1946 đã:

*Một là: Xác định mối quan hệ rõ ràng, chặt chẽ giữa cơ quan hành pháp và lập pháp*

Hiến pháp 1946 đã xây dựng được một chế định hết sức đặc biệt, phù hợp với tình hình của nước ta lúc bấy giờ, đó là chế định Chủ tịch nước. Theo đó, Chủ tịch nước được trao những quyền hạn rất lớn như: “không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc” (Điều 50); không phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện.

Bằng cách quy định như trên, Hiến pháp đã tạo ra một cơ sở pháp lý vững chắc, độc lập cho cơ quan hành pháp trong quá trình hoạt động của mình. Nếu so sánh mô hình chính thể của nước ta theo Hiến pháp 1946 với hiến pháp của các nước theo mô hình chính thể cộng hoà tổng thống thì chế định Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1946 cũng có những đặc thù nhất định. Bởi vì, cơ sở để các nước theo *mô hình chính thể cộng hoà tổng thống* trao quyền độc lập cho Tổng thống là do Tổng thống được nhân dân trực tiếp bầu ra giống như con đường hình thành nên Nghị viện. Tuy nhiên, về nghĩa vụ, Tổng thống vẫn phải chịu trách nhiệm về những tội hình sự bình thường mà pháp luật của các nước này quy định. Đối với những nước theo *mô hình chính thể cộng hoà đại nghị*, một đặc điểm nổi bật là người đứng đầu cơ quan hành pháp thường phải chịu trách nhiệm và báo cáo trước Nghị viện. Còn nếu có chức danh Tổng thống hoặc Chủ tịch nước với tư

cách là nguyên thủ quốc gia thì các chức vụ này thường mang tính lễ nghi, có ít quyền tham chính.

Với cách nhìn đối chiếu trên, chức danh Chủ tịch nước của nước ta theo Hiến pháp 1946 có những điểm khác biệt khá lớn so với cả hai mô hình chính thể nói trên. Cụ thể là Chủ tịch nước không phải do nhân dân trực tiếp bầu lên và cũng không phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện, nhưng lại có quyền hành pháp khá lớn. Vì vậy, có thể nói, theo quy định của Hiến pháp 1946, Chủ tịch nước có một vị trí quyền lực khá đặc biệt trên một cơ sở pháp lý có giá trị cao để bảo vệ sự ổn định trong hoạt động của Chính phủ nói chung và của Chủ tịch nước nói riêng.

Ngoài sự độc lập có tính chất tương đối trên, mối quan hệ giữa Nghị viện và Chính phủ cũng được Hiến pháp quy định với một cơ chế phối hợp chặt chẽ. Cụ thể là, những dự án luật đã được Nghị viện biểu quyết thì Chủ tịch nước phải ký ban hành chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thông tri. Tuy nhiên, trong thời hạn ấy, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại, nhưng nếu dự án ấy vẫn được Nghị viện ưng thuận thì bắt buộc Chủ tịch nước phải công bố. Các quy định trên khiến ta liên tưởng đến quyền phủ quyết luật của Tổng thống Hoa Kỳ. Song ở một góc độ nào đó, quyền phủ quyết của Chủ tịch nước ta có phần hẹp hơn so với Tổng thống Hoa Kỳ do Hiến pháp Hoa Kỳ quy định thêm một ưu tiên cho Tổng thống là quyền phủ quyết “bỏ túi” hay

còn gọi là quyền phủ quyết ngầm để một dự án luật không trở nên có hiệu lực<sup>1</sup>.

Bên cạnh đó, Hiến pháp cũng quy định Nghị viện có quyền biểu quyết vấn đề tín nhiệm đối với Nội các và để tạo nên cơ chế đối trọng, trong thời hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước Việt Nam có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất là 48 giờ. Sau lần thảo luận lại, nếu Nghị viện vẫn bất tín nhiệm thì Nội các phải từ chức.

Bóng dáng của mô hình cộng hoà lưỡng tính cũng được thể hiện trong cách thức tổ chức quyền lực của Hiến pháp 1946 khi quy định về chế độ “hành pháp lưỡng đầu”. Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các, Chủ tịch nước ký sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ. Như vậy, quyền hành pháp một phần thuộc về Chủ tịch nước (mà nhiều nước gọi là Tổng thống), một phần thuộc về Thủ tướng, nhưng quyền lực vẫn chủ yếu tập trung vào Chủ tịch nước.

*Hai là: Xác định và thiết lập cơ chế bảo đảm sự độc lập của tòa án*

---

1. Điều này có nghĩa là “nếu một dự luật bị Tổng thống phản đối đến tay Tổng thống gần cuối kỳ họp, dự luật đó đơn giản có thể bị giữ lại chưa ký. Khi Quốc hội ngừng họp, dự luật đó bị loại bỏ. Trường hợp này được gọi là phủ quyết ngầm”. Tham khảo tại <http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/>, truy cập ngày 5-4-2007.

Bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc ta cũng rất thành công trong việc đề các cơ quan tư pháp có vị trí độc lập. Tính độc lập trong các cơ quan toà án không chỉ được thể hiện trong mối quan hệ giữa các cơ quan này với cơ quan lập pháp và hành pháp mà còn được thể hiện trong vai trò của thẩm phán. Khi xét xử, các thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không có quyền can thiệp.

Bên cạnh đó, việc tổ chức hệ thống tòa án theo cấp xét xử mà không tổ chức theo đơn vị hành chính là một yếu tố làm tăng thêm tính độc lập trong hoạt động của tòa án. Với cơ chế này, tòa án không bị phụ thuộc và bị tác động của chính quyền địa phương nên các quyết định của tòa án có tính khách quan và chính xác hơn.

Từ những phân tích trên cho thấy, sự kiểm chế và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là khá rõ ràng trong Hiến pháp 1946. Song xét một cách tổng thể, bản Hiến pháp này của nước ta vẫn được xây dựng trên tư tưởng đề cao vị trí và vai trò của Nghị viện trong mối tương quan với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước.

## **2. Sự kế thừa và phát triển tư tưởng của Hiến pháp 1946 trong một số chế định cơ bản**

### **a) Về chế định Chủ tịch nước**

Theo mô hình lý luận, trong cơ chế nhà nước xã hội chủ nghĩa không tổ chức ra chế định nguyên thủ quốc gia riêng biệt như ở các nước tư bản chủ nghĩa mà chức năng này do

cơ quan quyền lực cao nhất của nhân dân - Xô viết tối cao thực hiện. Theo chế độ tập quyền, mọi quyền lực thống nhất vào cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân thì cũng chính cơ quan này đóng vai trò là nguyên thủ<sup>1</sup>. Tuy nhiên, *Hiến pháp 1946* đã có sự sáng tạo thích hợp khi quy định Chủ tịch nước phải là cá nhân và được bầu ra từ Nghị viện nhân dân theo nguyên tắc đa số tuyệt đối.

Chủ tịch nước có vị trí độc lập không bị quá lệ thuộc vào Nghị viện với quyền hành pháp được tăng cường, đồng thời khi cần thiết lại là người điều hoà, phối hợp các hoạt động của cơ quan lập pháp và hành pháp trong điều kiện các cơ quan này tương đối độc lập với nhau. Chủ tịch nước được Nghị viện bầu ra nhưng lại có nhiệm kỳ dài hơn Nghị viện hai năm.

Đến *Hiến pháp 1959*, cách thức tổ chức nhà nước ta đã chuyển sang mô hình xã hội chủ nghĩa kiểu Xô viết. Song, cũng giống như Hiến pháp 1946, chức danh Chủ tịch nước tiếp tục được trao cho cá nhân. Chủ tịch nước ở giai đoạn này không còn đồng thời là người đứng đầu Chính phủ nữa. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu; thực hiện các chức năng nguyên thủ nhưng chủ yếu thực hiện các chức năng liên quan đến lễ nghi trong hoạt động đối nội và đối ngoại. Nhiều quyền hạn quan trọng đều thuộc về Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Có một điểm đáng chú ý là theo Hiến pháp 1959 thì Chủ

---

1. Bùi Xuân Đức, “Sự kế thừa, phát triển chế định Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1946 qua các bản Hiến pháp Việt Nam và một số yêu cầu đổi mới” tại *Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

tịch nước phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội thông qua quy định Quốc hội có thể bãi miễn Chủ tịch nước<sup>2</sup>. Điều này cho thấy, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Quốc hội chặt chẽ hơn so với giai đoạn trước đó.

Mặc dù đã có những thay đổi khá lớn trong chế định về Chủ tịch nước như đã nêu ở trên, song Hiến pháp 1959 đã kế thừa có chọn lọc những yếu tố hợp lý của Hiến pháp 1946 về chế định này. Đây là giai đoạn nước ta phát triển theo con đường xã hội chủ nghĩa, tổ chức quyền lực được thực hiện theo nguyên tắc tập trung quyền lực vào Quốc hội, nhưng Hiến pháp 1959 vẫn giữ lại quy định Chủ tịch nước là cá nhân với một số nhiệm vụ, quyền hạn của một nguyên thủ quốc gia. Lúc này, Chủ tịch nước có vai trò điều hoà, phối hợp hoạt động của Quốc hội với Chính phủ, song ở một góc độ nào đó, Chủ tịch nước vẫn nghiêng nhiều về phía Chính phủ, phản ánh sự kế thừa tư tưởng của Hiến pháp 1946.

Hiến pháp 1980 ra đời thay thế Hiến pháp 1959 nhằm thực hiện mục tiêu xây dựng nhà nước chuyên chính vô sản trong giai đoạn mới. Do vậy, nhiều quy định liên quan đến Chủ tịch nước đã được thay đổi khá lớn. Theo đó, chế định Chủ tịch nước cá nhân đã bị xoá bỏ hẳn, thay vào đó là việc thiết lập chế định Chủ tịch nước tập thể dưới hình thức Hội đồng Nhà nước. Đây là mô hình tổ chức nguyên thủ quốc gia chung của các nhà nước xã hội chủ nghĩa mà ở đó nguyên tắc tập quyền được vận dụng một cách triệt để. Với cách tổ chức này, mọi hoạt động của Nhà nước đều thông qua cơ quan đại

---

2. Khoản 9, Điều 50, Hiến pháp 1959.

biểu cao nhất của nhân dân. Như vậy, sau một thời gian quá độ xây dựng nhà nước theo mô hình xã hội chủ nghĩa của Hiến pháp 1959 thì đến Hiến pháp 1980 mô hình ấy có thể được coi là hoàn thiện. Những quy định về Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1946 mà Hiến pháp 1959 giữ lại đã không còn được duy trì trong Hiến pháp 1980.

Tuy nhiên, trong quá trình thực thi, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1980 đã cho thấy những hạn chế của bản Hiến pháp này. Chế định Chủ tịch nước tập thể đã đem lại không ít những khó khăn cho hoạt động đối nội, đối ngoại của đất nước. Những vướng mắc trong mối quan hệ giữa các nhánh quyền lực nhà nước chưa có một cơ chế linh hoạt để giải quyết. Cụ thể là Hội đồng Nhà nước được thiết lập để thực hiện vai trò của một cơ quan nguyên thủ, đồng thời thực hiện cả vai trò là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội. Do đó, theo Hiến pháp 1980, các quy định về Hội đồng Nhà nước có nhiều điểm không phù hợp. Hội đồng Nhà nước là cơ quan được trao thẩm quyền triệu tập và chỉ đạo mọi vấn đề liên quan đến kỳ họp Quốc hội, nhưng chủ tọa các phiên họp của Quốc hội lại là Chủ tịch Quốc hội. Trong khi đó, Chủ tịch Quốc hội được Hiến pháp quy định không nhất thiết phải là thành viên của Hội đồng Nhà nước và không thể là Chủ tịch của Hội đồng Nhà nước.

Nhận thức rõ được những hạn chế đó, *Hiến pháp 1992* đã thiết lập lại chế định Chủ tịch nước với tư cách là cá nhân với những thẩm quyền mang tính chất đặc thù của cơ quan

này. Nhìn chung, Hiến pháp hiện hành kế thừa và tiếp thu nhiều quy định hợp lý của Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 khi quy định về Chủ tịch nước. Theo đó, Chủ tịch nước vừa giữ được sự gắn bó với Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc thực hiện các chức năng nguyên thủ của mình, vừa thể hiện được những điểm đổi mới tích cực trong nguyên tắc phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước.

Về cơ bản, nguyên tắc thống nhất quyền lực vẫn được phát huy trong Hiến pháp 1992, tuy có tính mềm dẻo hơn so với Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980. Chủ tịch nước vẫn do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội. Quan hệ giữa Chủ tịch nước và Chính phủ được xác định lại theo hướng tiếp thu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải báo cáo trước Chủ tịch nước. Quy định này giúp tăng cường vai trò của Chủ tịch nước đối với bộ máy hành pháp đồng thời bảo đảm sự phối hợp, gắn bó giữa Quốc hội, Chủ tịch nước và Chính phủ.

Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Tòa án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao cũng có sự thay đổi nhất định. Bản Hiến pháp này thể hiện tinh thần bảo đảm cho Chủ tịch nước liên kết, phối hợp với tất cả các cơ quan nhà nước khác. Do vậy, Chủ tịch nước vẫn có thẩm quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức một số chức danh khác trong hệ thống các cơ quan toà án và Viện Kiểm sát.

Việc xây dựng lại chế định Chủ tịch nước là cá nhân đã góp phần làm cho bộ máy nhà nước ta hoạt động rõ ràng và rành mạch hơn. Vai trò của Chủ tịch nước được phát huy, bảo đảm sự độc lập và chủ động trong giải quyết các công việc của nhà nước một cách linh hoạt và hiệu quả.

### **b) Về tổ chức và hoạt động của Quốc hội**

Có thể nói, *Hiến pháp 1946* và *Hiến pháp 1959* đều thể hiện tinh thần đề cao Nghị viện/Quốc hội, nhưng ở *Hiến pháp 1959* tinh thần này được đề cao hơn. Các quy định “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa” (Điều 43) và “Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” (Điều 71) đã minh chứng cho điều này. So với *Hiến pháp 1946* thì nhiệm kỳ của Quốc hội theo *Hiến pháp 1959* được kéo dài hơn (nhiệm kỳ của Nghị viện nhân dân là ba năm, còn nhiệm kỳ Quốc hội là bốn năm). *Hiến pháp 1946* chỉ quy định quyền hạn của Nghị viện nhân dân một cách ngắn gọn là giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài, còn *Hiến pháp 1959* quy định quyền hạn của Quốc hội một cách cụ thể hơn. Theo đó, Quốc hội có những nhiệm vụ được trao để thực hiện ba chức năng cơ bản là lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Quốc hội có cơ quan thường trực của mình là Ủy ban Thường vụ Quốc hội, do Quốc hội bầu ra. Ủy ban Thường vụ Quốc hội gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các ủy viên. Quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được quy định rõ ràng tại Điều 53 của *Hiến pháp*. Ngoài ra, Quốc hội có thể trao cho Ủy ban Thường vụ

Quốc hội những quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết. Cũng theo *Hiến pháp 1959*, ngoài Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội còn thành lập các ủy ban chuyên trách như Ủy ban dự án pháp luật, Ủy ban kế hoạch và ngân sách, Ủy ban thẩm tra tư cách đại biểu và các ủy ban khác mà Quốc hội thấy cần để giúp Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Đến *Hiến pháp 1980*, xu hướng tập trung quyền lực vào Quốc hội ngày càng được thể hiện rõ nét hơn. Bản *Hiến pháp* này khẳng định “Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là cơ sở chính trị của hệ thống các cơ quan nhà nước” (Điều 6). Điều này đã thể hiện rõ vị trí cũng như vai trò của các cơ quan trên trong bộ máy nhà nước. Thêm vào đó, *Hiến pháp 1980* cũng quy định rất nhiều quyền hạn cho Quốc hội để khẳng định vị trí tối cao của cơ quan này. Cụ thể là: “Quốc hội có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết” đồng thời “Quốc hội và Hội đồng Nhà nước có thể giao cho Hội đồng Bộ trưởng những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết” (Điều 107).

Có thể thấy, trong xu hướng phát triển của đất nước ta lúc bấy giờ, *Hiến pháp 1980* tiếp tục phát triển quan điểm tập quyền đã được thể hiện bước đầu trong *Hiến pháp 1959* ở một mức độ cao và tuyệt đối hơn. Chính vì vậy, hầu hết các quy định trong tổ chức bộ máy nhà nước đều có xu hướng tập trung quyền lực vào Quốc hội. Tuy nhiên, qua nghiên cứu cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực trong *Hiến pháp 1980* cũng cho thấy, việc tập trung quyền lực quá lớn vào các cơ quan đại diện lại tạo ra sự thiếu rành mạch trong việc phân công, phân nhiệm và phối hợp giữa các nhánh quyền lực.

Điều này đã dẫn đến hàng loạt hệ quả. Đó là sự thiếu đồng bộ và nhịp nhàng trong hoạt động của bộ máy nhà nước, trách nhiệm tập thể được đề cao hơn trách nhiệm cá nhân dẫn đến hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với xã hội bị hạn chế.

Cũng như Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 xác định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội về cơ bản không thay đổi nhưng về cơ cấu tổ chức của Quốc hội có sự thay đổi lớn. Nếu theo Hiến pháp 1959, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội thì đến Hiến pháp 1980 cơ quan thường trực của Quốc hội là Hội đồng Nhà nước và đảm nhiệm thêm vai trò là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thêm vào đó, Hiến pháp 1959 quy định khi Quốc hội họp thì bầu Chủ tịch đoàn để điều khiển cuộc họp. Còn theo Hiến pháp 1980 thì Quốc hội bầu ra Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội. Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội, bảo đảm việc thi hành nội quy của Quốc hội, giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội, điều hoà phối hợp hoạt động của các uỷ ban của Quốc hội, chứng thực những luật và nghị quyết đã được Quốc hội thông qua, thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội. Vì vậy, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội là một thiết chế mới, một cách tổ chức mới của Quốc hội mà trước đó lịch sử lập hiến nước ta chưa có.

Đến *Hiến pháp 1992*, chế định về Quốc hội cơ bản tôn trọng và kế thừa các quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Quốc hội của các bản hiến

pháp trước đó. Quan điểm tập trung quyền lực vào Quốc hội vẫn được duy trì. Mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ có xu hướng kế thừa các quy định của Hiến pháp 1959, tuy nhiên, thẩm quyền của Thủ tướng cũng được tăng lên. Nếu theo Hiến pháp 1959, Thủ tướng chỉ chủ tọa và lãnh đạo công tác của Hội đồng Chính phủ trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, thì Hiến pháp 1992 đã đề cao hơn vai trò cá nhân của Thủ tướng trong quản lý và điều hành Chính phủ và đất nước. Bên cạnh đó, so với Hiến pháp 1980, quyền hạn của Quốc hội được sửa đổi, bổ sung ở một số nội dung nhất định như quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, quyết định trưng cầu ý dân.

Cơ cấu tổ chức của Quốc hội theo Hiến pháp 1992 cũng có sự thay đổi khá lớn. Thiết chế Hội đồng Nhà nước vừa là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, vừa là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được bãi bỏ; chế định Ủy ban Thường vụ Quốc hội và chế định Chủ tịch nước đã được khôi phục lại gần như Hiến pháp 1959. Theo Hiến pháp 1992, Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội đồng thời là Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Một số thành viên của các hội đồng, các uỷ ban của Quốc hội làm việc theo chế độ chuyên trách. Hiến pháp tiếp tục đề cao hơn nữa vai trò của đại biểu Quốc hội và quy định rõ: “Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước” (Điều 97). So với Hiến pháp 1980, cơ chế bảo đảm cho quá trình thực hiện nhiệm vụ của các vị đại biểu

Quốc hội trong Hiến pháp 1992 được quy định cụ thể và rõ ràng hơn.

### **c) Về tổ chức và hoạt động của Chính phủ**

Theo Hiến pháp 1946, Chính phủ là “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc” (Điều 43) mà không quy định cơ quan này là cơ quan “chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” như các bản hiến pháp về sau. Việc quy định như trên giúp cho việc phân định chức năng của cơ quan hành pháp trong bộ máy nhà nước nói chung có phần rõ ràng hơn. Chính phủ trong Hiến pháp 1946 là một chính phủ “lưỡng đầu” với quyền hạn khá lớn. Chính phủ bao gồm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các. Toàn thể Nội các không phải chịu trách nhiệm liên đới vì hành vi của một Bộ trưởng nào và Thủ tướng được giao nhiệm vụ chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các. Có thể nói, Chính phủ trong Hiến pháp 1946 được trao quyền rất lớn, trong đó có cả những quyền mà các bản hiến pháp sau của nước ta cũng không quy định cho Chính phủ mà trao cho Chủ tịch nước sau khi tách chức danh Chủ tịch nước ra khỏi cơ cấu tổ chức của Chính phủ, như việc cho phép Chủ tịch nước thuộc cơ cấu của Chính phủ có thẩm quyền bổ nhiệm các thẩm phán trong các cơ quan toà án.

Đối với các bản hiến pháp về sau, từ thiết chế Hội đồng Bộ trưởng trong Hiến pháp 1980 đến thiết chế Chính phủ trong Hiến pháp 1992 đều cho thấy đã có những thay đổi khá rõ rệt trong mối tương quan giữa hai cơ quan lập pháp và hành pháp. Cụ thể là, Hiến pháp 1992 đã trở lại với việc đề

cao vai trò của người đứng đầu Chính phủ. So sánh Hiến pháp 1980 với Hiến pháp 1992 có thể thấy có những quyền trước đây thuộc về tập thể thì nay được trao cho Chính phủ, như việc trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và cơ quan thường trực của Quốc hội; quyền lãnh đạo công tác của các Bộ và các cơ quan thuộc tổ chức của Chính phủ.

### **d) Về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp**

Ở nước ta, việc hiểu một cách chính xác thế nào là hệ thống các cơ quan tư pháp đang còn là một vấn đề có nhiều ý kiến, quan niệm khác nhau. Theo Hiến pháp 1946, cơ quan tư pháp được hiểu là hệ thống các cơ quan toà án. Đến các bản hiến pháp tiếp theo, khái niệm này lại không được quy định một cách rõ ràng vì Hiến pháp không đề cập một cách trực tiếp về cơ quan tư pháp mà tách ra thành một chế định điều chỉnh cả hệ thống Toà án nhân dân và hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân nhưng Viện Kiểm sát không còn được coi là viện công tố thuộc Tòa án. Khái niệm về cơ quan tư pháp đã được mở rộng hơn rất nhiều so với bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc. Cơ quan tư pháp không chỉ được hiểu là các cơ quan toà án mà còn bao gồm cả các cơ quan như Viện Kiểm sát, cơ quan điều tra, các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp. Đây là một trong những nguyên nhân làm cho việc phân định chức năng giữa các cơ quan tư pháp đôi khi không rõ ràng, tính độc lập trong xét xử của hệ thống các cơ quan toà án bị ảnh hưởng do nhiều mối quan hệ chưa được xác định một cách cụ thể.

Xét một cách tổng thể, quy định về cơ cấu tổ chức và hoạt động của cơ quan tư pháp có sự thay đổi một cách căn bản giữa Hiến pháp 1946 và các hiến pháp tiếp theo. Ngay từ tên gọi của cơ quan xét xử cũng đã có sự thay đổi. Hệ thống tòa án theo cấp xét xử là tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp đã được đổi tên thành hệ thống các tòa án nhân dân trên phạm vi cả nước, thành lập trên cơ sở kết hợp giữa thẩm quyền xét xử với tổ chức đơn vị hành chính từ cấp huyện trở lên. Điều này đặt hệ thống các tòa án nhân dân vào tình trạng “song trùng trực thuộc”, vừa chịu sự điều chỉnh về chuyên môn của ngành tòa án vừa chịu sự quản lý của cả chính quyền địa phương. Cụ thể, các bản hiến pháp từ 1959 đến 1992 đều quy định “Các Tòa án nhân dân địa phương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân địa phương”<sup>1</sup>.

Bên cạnh đó, để củng cố tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong hoạt động của các cơ quan tư pháp, Hiến pháp 1946 còn quy định: thẩm phán do Chính phủ bổ nhiệm (cụ thể là do Chủ tịch nước - người đứng đầu Chính phủ bổ nhiệm) và làm việc suốt đời (Điều 64). Tuy nhiên, qua các lần sửa đổi, các bản hiến pháp sau này đều không duy trì quy định này. Theo đó, các bản Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 đã thực hiện chế độ bầu Thẩm phán. Nhận thức được sự hạn chế của quy định này, Hiến pháp 1992 đã sửa đổi và quay lại với tinh thần của Hiến pháp 1946 là bổ nhiệm thẩm phán, nhưng sự bổ nhiệm này có hạn chế là thẩm phán không

---

1. Điều 104, Hiến pháp 1959; Điều 136, Hiến pháp 1980; Điều 135, Hiến pháp 1992.

làm việc suốt đời mà nhiệm kỳ của thẩm phán là năm năm theo nhiệm kỳ của Quốc hội (Điều 128).

Cơ quan công tố mà sau này các bản hiến pháp gọi là Viện Kiểm sát nhân dân cũng có sự vận động và thay đổi đáng kể. Hiến pháp 1946 không đề cập trực tiếp đến cơ quan này. Tuy nhiên, bằng một loạt các văn bản pháp luật như Sắc lệnh 13 về tổ chức các tòa án và các ngạch thẩm phán ngày 24-01-1946, Sắc lệnh 51 về ấn định thẩm quyền các Tòa án và sự phân công giữa các nhân viên trong Tòa án ngày 17-04-1946, Sắc lệnh 131 về tổ chức tư pháp công ngày 20-07-1946, thì cơ quan công tố nằm trong hệ thống tòa án do Bộ Tư pháp quản lý. Các văn bản có tính hướng dẫn Hiến pháp 1946 về vấn đề này đưa ra những quy định có sự phân công rõ ràng và rành mạch giữa thẩm phán xét xử và thẩm phán công tố. Các thẩm phán công tố có nhiệm vụ thay mặt nhà nước buộc tội các bị cáo trước phiên tòa hình sự và bảo vệ quyền của một số đương sự tại các phiên tòa dân sự. Thẩm phán công tố còn có quyền ra chỉ thị và kiểm soát công việc của các cán bộ được giao nhiệm vụ tiến hành điều tra. Vào cuối những năm 1950, tổ chức và hoạt động của Viện Công tố đã được kiện toàn và tăng cường, theo đó Viện công tố được tổ chức thành một hệ thống và Viện Công tố trung ương thuộc Chính phủ có trách nhiệm, quyền hạn như một Bộ.

Hiến pháp 1959 ra đời đã thành lập Viện Kiểm sát nhân dân thay cho Viện Công tố và chế định này tiếp tục được kế thừa trong Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992. Theo đó, ngoài chức năng công tố, Viện Kiểm sát nhân dân còn thực hành chức năng giám sát việc tuân theo pháp luật của một số

các cơ quan, cá nhân, tổ chức thuộc thẩm quyền. Cơ cấu tổ chức của cơ quan này cũng có sự thay đổi nhất định qua các giai đoạn. Nếu như Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 không quy định trực tiếp về Ủy ban Kiểm sát thì đến Hiến pháp 1992, cơ quan này đã chính thức được ghi nhận. Tuy nhiên, qua các Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân khi cụ thể hóa tinh thần của các bản hiến pháp có thể thấy vai trò của Ủy ban Kiểm sát đã có sự thay đổi khá căn bản. Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 1960 quy định Ủy ban Kiểm sát được thành lập nhằm giải quyết một số vấn đề quan trọng trong hoạt động kiểm sát và “nằm dưới sự lãnh đạo của Viện trưởng” (Điều 7) thì đến Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 1981, Ủy ban Kiểm sát chỉ giữ vai trò là cơ quan tư vấn, hỗ trợ cho hoạt động của Viện trưởng Viện Kiểm sát trong một số vấn đề quan trọng (Điều 22; Điều 23). Vai trò cá nhân của Viện trưởng Viện Kiểm sát được đề cao hơn trong giai đoạn này. Mọi vấn đề về tổ chức và hoạt động của Viện Kiểm sát nhân dân các cấp thực hiện theo chế độ tập trung, thống nhất lãnh đạo trong ngành (Điều 5). Tuy nhiên, đến Hiến pháp 1992, tinh thần đề cao vai trò của tập thể trong hoạt động của Viện Kiểm sát nhân dân đã quay trở lại với tinh thần của Luật tổ chức Viện Kiểm sát năm 1960 song ở mức độ cao hơn khi quy định Ủy ban Kiểm sát không còn là cơ quan tư vấn cho Viện trưởng nữa mà khẳng định “những vấn đề quan trọng” phải được “Ủy ban Kiểm sát thảo luận và quyết định theo đa số” (Điều 138, Hiến pháp 1992; Điều 6, Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân 1992). Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2002 thay thế Luật tổ chức

Viện Kiểm sát nhân dân năm 1992 nhưng nội dung này vẫn không thay đổi (Điều 8).

Cũng như hệ thống các cơ quan toà án, Viện Kiểm sát nhân dân ở địa phương cũng phải chịu trách nhiệm song trùng, một là trước cơ quan cấp trên theo ngành dọc, hai là chịu trách nhiệm trước cơ quan dân cử ở địa phương. Song, khác với các cơ quan toà án ở địa phương, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân ngoài việc chịu sự giám sát và phải báo cáo trước Hội đồng nhân dân còn phải tiến hành trả lời chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân ở địa phương (Điều 140, Hiến pháp 1992).

Tuy nhiên, quá trình thực hiện chức năng của Viện Kiểm sát nhân dân cho thấy, phạm vi hoạt động của cơ quan này là quá rộng, do vậy, hiệu quả công việc của cơ quan này có những ảnh hưởng đáng kể. Nhận thức được điều này, Nghị quyết số 51/2001/QH10 đã tiến hành sửa đổi một số quy định trong Hiến pháp 1992 có liên quan đến chức năng của Viện Kiểm sát nhân dân, theo đó, Viện Kiểm sát nhân dân được giới hạn phạm vi hoạt động, tập trung thực hiện chức năng công tố và tiến hành kiểm sát hoạt động tư pháp theo luật định.

Mặc dù sự thay đổi của hệ thống các cơ quan Toà án và Viện Kiểm sát trong Hiến pháp 1992 và Nghị quyết số 51/2001/QH10 đã làm cho các quy định về các cơ quan tư pháp trở nên hợp lý hơn nhưng trong tổ chức và hoạt động của Tòa án và Viện Kiểm sát vẫn còn những hạn chế nhất định. Sự phân định thẩm quyền giữa các toà án nhân dân còn trùng lặp, cơ cấu tổ chức của một số toà còn chưa hợp lý dẫn

đến hiệu quả xét xử chưa cao. Chức năng công tố của Viện Kiểm sát nhân dân còn chưa được quan tâm một cách thích đáng, do vậy ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng của hoạt động công tố của Kiểm sát viên.

#### **e) Về mô hình tổ chức chính quyền địa phương**

Việc thiết kế mô hình chính quyền địa phương luôn là một vấn đề lớn trong việc soạn thảo Hiến pháp. Vấn đề đặt ra là vừa phải phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương một cách cao nhất, vừa phải bảo đảm giữ mối quan hệ chặt chẽ với chính quyền trung ương. Bốn bản hiến pháp của nước ta đã có những phương thức tiếp cận khác nhau về vấn đề này, tạo nên mô hình chính quyền địa phương ở mỗi thời kỳ cũng có những điểm khác nhau nhất định.

Theo Hiến pháp 1946, chính quyền địa phương gồm có bốn cấp: cấp bộ, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã, nhưng trong bốn cấp chính quyền địa phương nói trên chỉ có chính quyền cấp tỉnh, cấp xã và chính quyền cấp thành phố, thị xã được xác định là cấp chính quyền cơ bản hoàn chỉnh, có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Còn lại, cấp bộ và cấp huyện chỉ là cấp trung gian, đại diện cho chính quyền cấp trên trong mối quan hệ với chính quyền cấp dưới nên ở các cấp này không cần phải có cơ quan dân cử mà chỉ cần có cơ quan hành chính để thực hiện chức năng quản lý.

Quy định về việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính trong Hiến pháp 1946 cũng có những điểm hết sức độc đáo và sáng tạo. Theo đó, ở cấp tỉnh, thành phố,

thị xã và xã có Hội đồng nhân dân do nhân dân bầu ra theo phương thức phổ thông và trực tiếp, sau đó Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã hay xã sẽ cử ra Ủy ban hành chính của mình.

Hiến pháp 1946 cũng không quy định cụ thể và chi tiết chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp, nhưng lại quy định một cách chi tiết rằng: (i) Hội đồng nhân dân có quyền quyết nghị về tất cả những vấn đề thuộc địa phương mình, miễn là những nghị quyết ấy không trái với chỉ thị của các cấp trên; (ii) Còn Ủy ban hành chính có trách nhiệm thi hành các mệnh lệnh của cấp trên; thi hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân địa phương mình sau khi được cấp trên chuẩn y; chỉ huy công việc hành chính trong địa phương và Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với Hội đồng nhân dân địa phương mình.

Với những quy định trên, Hiến pháp 1946 vừa bảo đảm tính năng động, chủ động và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc giải quyết các vấn đề phát sinh của địa phương mình, vừa ngăn ngừa được tình trạng cục bộ, địa phương và tùy tiện của chính quyền địa phương các cấp trên phạm vi cả nước.

Đến Hiến pháp 1959, mô hình chính quyền địa phương đã có những thay đổi đáng kể. Điển hình là bản Hiến pháp này đã chính thức bãi bỏ đơn vị hành chính có tính chất vùng, miền. Bên cạnh đó, ở cấp chính quyền địa phương đã không còn có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính cơ bản có tính

chất “tự nhiên” như cấp tỉnh, xã, thành phố với đơn vị hành chính có tính chất “nhân tạo” như cấp huyện, khu phố nữa. Trước đó, Hiến pháp 1946 đã có sự phân biệt này. Theo đó, chỉ những đơn vị hành chính tự nhiên mới có đầy đủ cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính, còn những đơn vị có tính chất trung gian tổ chức ra chỉ mang tính chất đại diện cho chính quyền cấp trên.

Hơn nữa, theo Hiến pháp 1959, chính quyền địa phương còn là cơ sở để tổ chức các cơ quan tư pháp như hệ thống cơ quan Tòa án, hệ thống cơ quan Viện Kiểm sát nhân dân ở cấp địa phương.

Các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong Hiến pháp 1959 cũng có một số sự thay đổi nhất định. Lần đầu tiên Hiến pháp xác định: “Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” (Điều 80), còn Ủy ban hành chính là “cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, đồng thời là cơ quan hành chính của Nhà nước ở địa phương” (Điều 87). Những quy định này thể hiện sự ảnh hưởng của mô hình chính quyền Xô viết một cách sâu sắc, thể hiện rõ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa là đề cao vai trò của Hội đồng nhân dân trước Ủy ban hành chính cùng cấp. Hội đồng nhân dân không thuần túy là cơ quan “thay mặt cho nhân dân địa phương” mà còn là cơ quan quyền lực nhà nước thay mặt cho Nhà nước ở địa phương. Cũng từ bản Hiến pháp này, quyền hạn của Hội đồng nhân dân cũng được bổ sung thẩm quyền bầu, bãi

nhiệm, miễn nhiệm các chức danh như Chánh án, Phó Chánh án đến Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân.

Những quy định của Hiến pháp 1980 về chính quyền địa phương vẫn trên cơ sở kế thừa và phát triển những quy định của Hiến pháp 1959. Tuy nhiên, để phù hợp với giai đoạn mới, một số nội dung về vấn đề này đã có sự điều chỉnh nhất định. Theo đó, giữa chính quyền nằm trên địa bàn nông thôn và thành thị không có sự phân biệt đáng kể. Các đơn vị hành chính của hai đơn vị này về cơ bản là giống nhau, đều có ba cấp chính quyền đó là: dưới cấp tỉnh có cấp huyện (hoặc thành phố/thị xã thuộc tỉnh) và cấp xã (hoặc phường/thị trấn); dưới cấp thành phố trực thuộc trung ương gồm có quận (hoặc huyện/thị xã) và phường (hoặc xã/thị trấn). Hiến pháp 1980 cũng xác định, *tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều là đơn vị hành chính cơ bản* nên đều được tổ chức hoàn chỉnh bao gồm cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, ngay cả nội thành cũng được tổ chức thành ba cấp như chính quyền tỉnh. Một điểm đáng lưu ý là Hiến pháp 1980 lần đầu tiên đưa ra khái niệm “đơn vị hành chính tương đương”, theo đó, các cấp thành phố thuộc trung ương, quận/thị xã thuộc thành phố, phường/thị trấn được xác định là tương đương với cấp tỉnh, huyện, xã. Như vậy, Hiến pháp đã lấy địa bàn nông thôn làm chuẩn trong vấn đề gọi tên các đơn vị hành chính địa phương.

Có thể nói Hiến pháp 1959 là bước đệm quan trọng để Hiến pháp 1980 tổ chức triệt để nguyên tắc tập quyền. Ở cấp chính quyền địa phương, Hiến pháp 1980 đã đặc biệt đề cao vị trí, vai trò của cơ quan dân cử các cấp. Hội đồng nhân dân

các cấp có thể quyết định các chủ trương, biện pháp nhằm xây dựng và phát triển địa phương về mọi mặt.

Sự thay đổi đối với Ủy ban nhân dân diễn ra khá lớn trong Hiến pháp 1980 do áp dụng triệt để nguyên tắc “quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động”. Tên gọi của cơ quan này từ Ủy ban hành chính đã được đổi thành Ủy ban nhân dân. Thêm vào đó, để phát huy tính tập thể, nguyên tắc hoạt động của Ủy ban nhân dân cũng có sự thay đổi. Mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân đều phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Những quy định này cho thấy, Hiến pháp 1980 quy định về cơ quan hành chính địa phương đã có thay đổi lớn so với Hiến pháp 1946. Cơ chế tập thể trong nhiều trường hợp không phù hợp với tính chất hoạt động của cơ quan thực hiện chức năng chấp hành và điều hành như Ủy ban nhân dân với nhiều sự việc cần xử lý nhanh chóng và khẩn trương. Hơn nữa, cơ chế này làm hạn chế vai trò cá nhân của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, đề cao vai trò của tập thể. Đây là nguyên nhân làm cho công tác chỉ đạo, điều hành và thực thi pháp luật của cơ quan này trên thực tế gặp rất nhiều khó khăn và phức tạp.

Bên cạnh đó, Ủy ban nhân dân các cấp về nguyên tắc nằm trong mối quan hệ “song trùng trực thuộc”, nhưng theo Hiến pháp 1980 thì Ủy ban nhân dân được định hướng thiên về mối quan hệ phụ thuộc theo chiều ngang, tức là phụ thuộc vào Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Trước những bất cập của Hiến pháp 1980 nói chung và những quy định về chính quyền địa phương nói riêng, Hiến

pháp 1992 đã được ban hành thay thế Hiến pháp 1980. Bản Hiến pháp hiện hành của nước ta được xây dựng trên tinh thần đổi mới nên một số quy định về chính quyền địa phương cũng được chỉnh sửa lại. Tuy nhiên, so với việc sắp xếp lại bộ máy nhà nước ở trung ương thì việc sắp xếp lại bộ máy chính quyền địa phương có phần hạn chế hơn. Một số nội dung được sửa đổi, bổ sung về chính quyền địa phương là Hiến pháp đã không quy định lại loại cấp chính quyền tương đương với cấp tỉnh và thành phố trung ương đã được đề cập trong Hiến pháp 1980. Hiến pháp 1992 cũng không xác định đơn vị hành chính nào là cơ bản để tổ chức hoàn chỉnh gồm có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, mà Hiến pháp thực hiện ủy quyền lập pháp với một quy định mở “Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định” (Điều 118). Bên cạnh đó, vai trò cũng như trách nhiệm cá nhân trong quản lý và điều hành ở chính quyền địa phương đã được đề cao hơn giai đoạn trước đổi mới. Chủ tịch Ủy ban nhân dân đã được Hiến pháp trao nhiều quyền trực tiếp giải quyết, xử lý công việc. Chính điều này đã làm cho cơ chế làm việc của Ủy ban nhân dân theo Hiến pháp 1992 có nhiều điểm phù hợp và khả thi hơn so với Hiến pháp 1980.

Hiến pháp 1992 cũng thể hiện tinh thần phân cấp mạnh mẽ hơn cho chính quyền địa phương trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt là trong vấn đề ngân sách, tổ chức bộ máy hành chính và biên chế cũng như các lĩnh vực quản lý khác ở địa phương nhằm bảo đảm tính chủ động, sáng tạo, năng động của mỗi địa phương.

#### **f) Về chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân**

Một trong những chế định quan trọng, chiếm vị trí trung tâm trong mỗi bản hiến pháp là việc quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Với vai trò là bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc, Hiến pháp 1946 lần đầu tiên đã ghi nhận các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Các quyền và nghĩa vụ được quy định trong bản Hiến pháp này đã bao trùm hầu hết mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, từ các quyền dân sự, chính trị, kinh tế đến xã hội và đặc biệt, lần đầu tiên đàn bà được khẳng định “ngang quyền với đàn ông trên mọi phương diện” (Điều 9).

Hiến pháp 1959 tiếp tục kế thừa các quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân trong Hiến pháp 1946 với một số quyền được quy định cụ thể hơn. Đến Hiến pháp 1980, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân có phần mở rộng hơn khi quy định công dân có một số quyền như “được bảo vệ sức khoẻ” (Điều 61), “có quyền có nhà ở” (Điều 62), “có quyền có việc làm” (Điều 58) v.v...

Đến Hiến pháp 1992, với chủ trương đổi mới toàn diện, nhiều quyền của công dân đã được ghi nhận lại theo Hiến pháp 1946 sau khi bị gián đoạn hoặc hạn chế ở các bản hiến pháp 1959 và 1980 như: quyền sở hữu tài sản, quyền tự do kinh doanh. Cụ thể, Hiến pháp 1946 quy định rất rõ ràng, “công dân Việt Nam có quyền: Tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp; tự do tín ngưỡng; tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài (Điều 10)”. Trong khi đó,

một số trong các quyền tự do nói trên không được ghi nhận ở Hiến pháp 1959. Tuy nhiên, Hiến pháp 1959 lại bổ sung nhiệm vụ của Nhà nước “bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền tự do đó” (Điều 25). Tiếp đó, Hiến pháp 1980 quy định chặt chẽ hơn với việc bổ sung quy định không được lợi dụng các quyền tự do dân chủ để xâm phạm lợi ích của Nhà nước và nhân dân (Điều 67). Hiến pháp 1992 cũng có những quy định tương tự. Hơn nữa, các quyền và nghĩa vụ của công dân trong Hiến pháp 1992 thường kết thúc bằng các quy định cần sự hướng dẫn tiếp theo của các quy định pháp luật, trong khi Hiến pháp 1946 không có quy định nào như vậy.

Như vậy, mặc dù giữa các bản hiến pháp của nước ta có sự kế thừa và phát triển về chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, song ở một góc độ nào đó, một số quyền chưa được kế thừa và phát triển một cách hợp lý. Tuy nhiên, nhìn nhận một cách khái quát thì các quy định về quyền và nghĩa vụ công dân trong lịch sử lập hiến của Việt Nam đã được thể hiện nhất quán trong các bản hiến pháp.

### **III. NHU CẦU TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP Ở NƯỚC TA**

Xu thế mạnh mẽ của công cuộc đổi mới và hội nhập hiện nay đã đặt ra cho nước ta nhiều nhiệm vụ mới. Để thực hiện được những nhiệm vụ, mục tiêu này, hàng loạt khuôn khổ pháp lý liên quan đến chế độ kinh tế, bộ máy nhà nước, văn hoá - xã hội đã, đang và sẽ được xem xét sửa đổi, bổ sung

cũng như soạn thảo mới để phù hợp với sự phát triển của đất nước, nhất là trong quá trình thực hiện chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và một xã hội công bằng, dân chủ văn minh ở nước ta.

Bên cạnh đó, các vấn đề thực tiễn liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công dân cũng đang đòi hỏi cần phải nghiêm túc nghiên cứu, chọn lọc, tiếp thu một cách thận trọng và chính xác nhằm bảo đảm phù hợp với quy luật khách quan và tâm tư nguyện vọng của đa số nhân dân trên cả nước.

Trong bối cảnh đó, nhu cầu tiếp tục nghiên cứu, sửa đổi Hiến pháp hiện hành của nước ta để phù hợp với các yêu cầu của giai đoạn phát triển mới của đất nước là hết sức cấp thiết. Để thực hiện mục tiêu này, việc nghiên cứu để tiếp thu những giá trị hợp lý của bản Hiến pháp 1946 - bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc, có ý nghĩa hết sức quan trọng, thể hiện ở các mặt sau<sup>1</sup>:

***Thứ nhất**, trong việc đổi mới và hoàn thiện mô hình chính thể và tổ chức quyền lực nhà nước*

Việc tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện mô hình chính thể có ảnh hưởng quyết định đến việc sắp xếp và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Về vấn đề này, Hiến pháp 1946 đã có các chế định cụ thể, theo đó, mỗi cơ quan nhà nước đảm nhiệm chức năng, nhiệm vụ riêng của mình. Điều này đã bảo đảm sự độc lập một cách tương đối giữa các nhánh quyền lực nhà nước và tạo ra cơ chế “kiềm chế” giữa các nhánh quyền

---

1. Những đề xuất này được tổng kết dựa trên các tham luận trao đổi ý kiến của các đại biểu tham dự tại Hội thảo.

lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Cụ thể là, Hiến pháp đã tổ chức theo hướng xây dựng một nền hành pháp mạnh, đề cao trách nhiệm cá nhân của các thành viên chính phủ, đề cao vị trí chính trị - pháp lý của người đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp<sup>2</sup>.

***Thứ hai**, trong các vấn đề liên quan đến chế định Chủ tịch nước*

Chế định Chủ tịch nước là chế định có khá nhiều sự thay đổi qua các giai đoạn lịch sử của dân tộc và hiện nay cũng đang có một số yêu cầu đổi mới đặt ra đối với chế định này. Mặc dù Chủ tịch nước được xác định là nguyên thủ quốc gia song về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn lại có nhiều điểm khác với nguyên thủ quốc gia của các nước khác trên thế giới. Trên cơ sở xem xét chế định Chủ tịch nước trong mô hình chính thể hỗn hợp như được quy định tại Hiến pháp 1946, có thể thấy cần nghiên cứu để trao thêm cho Chủ tịch nước một số thẩm quyền trong một số lĩnh vực, như đàm phán, ký kết, phê chuẩn điều ước quốc tế; trong quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược (trong thời gian Quốc hội không họp); quyết định tình trạng khẩn cấp, quyết định đặc xá; trong việc phê chuẩn đề

---

2. PGS.TS. Phạm Hồng Thái “Tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946 - giá trị mang tính thời đại” tại Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

ngộ của Thủ tướng về miễn nhiệm, cách chức các thành viên khác của Chính phủ...<sup>1</sup>

Hơn nữa, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với các cơ quan khác cũng cần được nghiên cứu kỹ lưỡng hơn. Hiện nay, Hiến pháp quy định Chủ tịch nước có thẩm quyền tham dự các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và khi cần thiết thì có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ. Về cơ bản, quy định về mối quan hệ giữa Chủ tịch nước và Ủy ban Thường vụ Quốc hội là phù hợp. Tuy nhiên, đối với phiên họp của Chính phủ mà Chủ tịch nước chỉ có quyền tham dự thì có phần chưa hợp lý bởi trong cơ chế quyền lực nhà nước nói chung, nguyên thủ quốc gia, dù mang tính thực tế hay hình thức, đều được coi là người đứng đầu cơ quan hành pháp. Vì vậy, các phiên họp bình thường của Chính phủ sẽ do Thủ tướng điều hành, nhưng khi có sự tham dự của nguyên thủ quốc gia thì Hiến pháp nên có quy định về quyền điều hành của Chủ tịch nước để tăng thêm vai trò cho nguyên thủ quốc gia.

***Thứ ba, trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội***

Là một trong những nhánh quyền lực quan trọng của bộ máy nhà nước nên Quốc hội nhận được nhiều sự quan tâm liên quan đến vấn đề đổi mới và kiện toàn bộ máy nhằm đáp

---

3. PGS.TS Bùi Xuân Đức, “Sự kế thừa, phát triển chế định Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1946 qua các bản Hiến pháp Việt Nam và một số yêu cầu đổi mới” tại *Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

ứng nhiều yêu cầu của đất nước trong giai đoạn tới. Hiện nay các vấn đề cơ bản được đề cập nhiều là<sup>2</sup>:

- Cần nhận thức rõ vị trí, vai trò của Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, nhưng đó không phải là cơ quan toàn quyền. Yêu cầu đặt ra là xây dựng Quốc hội thành cơ quan “thực quyền” chứ không phải là cơ quan “toàn quyền”. Thêm vào đó, hoạt động của Quốc hội cần tiếp tục đổi mới theo hướng nâng cao hiệu quả, hiệu lực các quyết định của Quốc hội; dân chủ hoá các hoạt động của Quốc hội; cải tiến việc lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật và các hình thức tiếp xúc cử tri của các đại biểu Quốc hội.

- Về cơ cấu tổ chức của Quốc hội, cần phải xác định rõ hơn mối quan hệ giữa Quốc hội với Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Hội đồng Dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội. Theo đó, hoạt động của Quốc hội phải dựa trên hai yếu tố cơ bản là các đại biểu Quốc hội và các uỷ ban của Quốc hội. Mối quan hệ giữa Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần được đổi mới theo hướng xác định vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội chứ không phải là một cấp của Quốc hội.

- Hoạt động giám sát của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ cần tập trung theo hướng giám sát cơ quan hành pháp cao nhất và nên phân biệt rạch ròi hoạt động giám sát với các

---

1. GS.VS Nguyễn Duy Quý, “Đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam” tại *Hội thảo Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức, tháng 1-2007.

hoạt động khác; nghiên cứu áp dụng cơ chế điều trần đối với Chính phủ và các Bộ trưởng về các vấn đề mà Quốc hội quan tâm.

*Thứ tư, trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ*

Chính phủ tiếp tục được khẳng định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta. Do vậy, trước những thách thức của công cuộc đổi mới, Chính phủ cần tích cực đẩy mạnh hơn nữa cải cách hành chính theo hướng xây dựng hệ thống cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt, hiện đại.

Bên cạnh đó, cần tiếp tục hoàn thiện cơ cấu, tổ chức của Chính phủ; tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, bảo đảm tinh gọn và hợp lý. Phân cấp mạnh, giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là trong việc quyết định về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Trung ương.

*Thứ năm, trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động các cơ quan tư pháp*

Vấn đề đổi mới và kiện toàn hệ thống các cơ quan tư pháp đang là vấn đề được quan tâm trong những năm gần đây. Việc tìm giải pháp bảo đảm cho các cơ quan này độc lập không phải là một vấn đề đơn giản. Trong những năm tới, chủ trương chung của Đảng là cần tiếp tục xây dựng hệ thống cơ quan tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý và quyền con người; thực hiện có hiệu quả Nghị quyết 49 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020; và khẩn trương cải cách hệ thống các cơ

quan tư pháp một cách đồng bộ với định hướng lấy cải cách hoạt động xét xử làm trọng tâm; thực hiện cơ chế công tố gắn với hoạt động điều tra.

*Thứ sáu, trong việc đổi mới các cấp chính quyền địa phương*

Trước nhu cầu đổi mới chung của bộ máy nhà nước, hệ thống chính quyền địa phương cũng cần phải được kiện toàn nhằm phát huy tính năng động, chủ động, sáng tạo của mình. Theo đó, mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với cơ quan hành chính cấp trên và với Hội đồng nhân dân cũng cần được tiếp tục nghiên cứu và làm rõ. Cụ thể, Hiến pháp hiện hành xác định nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước nhưng Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân lại thể hiện tinh thần tập trung quyền lực về cơ quan cấp trên. Điều này khiến chính quyền địa phương còn chưa thực sự chủ động do sự lưỡng lự trong quá trình áp dụng cơ chế phối hợp.

Tiếp theo, việc xác định vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính cũng là vấn đề hết sức quan trọng và có ý nghĩa quyết định đến việc tổ chức hợp lý các cấp chính quyền địa phương. Qua đó chúng ta mới có thể xác định được nên có mấy cấp chính quyền ở tỉnh, thành phố, những cấp nào có Hội đồng nhân dân và cấp nào không có loại cơ quan này. Thêm vào đó, chúng ta cũng cần tiếp tục nghiên cứu quy định thêm một cấp đơn vị hành chính có tính chất vùng hoặc miền bao gồm một số tỉnh, thành phố nhằm tạo nên một bộ máy hành chính gọn nhẹ, có thẩm

quyền cụ thể đại diện cho Chính phủ thực hiện việc chỉ đạo và kiểm soát kịp thời hoạt động của chính quyền địa phương.

Hơn nữa, Việt Nam cũng cần phải nghiên cứu và áp dụng mô hình tổ chức chính quyền riêng biệt cho địa bàn nông thôn và đô thị. Giữa hai địa bàn này có sự khác nhau nhất định về điều kiện kinh tế, địa lý, dân cư, kết cấu hạ tầng... đặc biệt là đối với các thành phố trực thuộc trung ương là những nơi có khá nhiều điểm đặc thù tác động không nhỏ đến mô hình tổ chức chính quyền. Việc tổ chức chính quyền địa phương cần phải phù hợp với tính đa dạng của các cơ quan này, đồng thời phải phản ánh được các đặc điểm, điều kiện đặc thù của từng địa phương. Đối với chính quyền ở đô thị, cần phải được xem xét riêng biệt, sao cho phù hợp và bảo đảm có kế hoạch, đồng đều, thống nhất trong một đô thị, chứ không nên quản lý theo kiểu chia tách, cắt khúc như hiện nay.

*Thứ bảy, trong việc đổi mới chế định về quyền và nghĩa vụ của công dân và một số nội dung khác*

Sự nghiệp đổi mới đi vào chiều sâu đòi hỏi các quyền và nghĩa vụ của công dân được quy định trong Hiến pháp 1992 cần được thực thi một cách đầy đủ, đáp ứng yêu cầu và nguyện vọng của người dân. Việc xem xét bổ sung và hoàn thiện chế định này nhằm làm cho các quyền kinh tế, chính trị, văn hoá và xã hội của người dân cần phải được bảo đảm, nhằm phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn cũng như những thông lệ chung của thế giới.

Một số vấn đề lớn khác có liên quan trực tiếp đến Hiến pháp hiện hành đang được tranh luận khá rộng rãi như về cơ chế bảo vệ Hiến pháp; điều kiện sửa đổi, bổ sung Hiến pháp... Có thể nói, muốn xây dựng được nhà nước pháp quyền thì phải có một bản Hiến pháp tốt và phải có một cơ chế bảo vệ hiệu lực tối cao của Hiến pháp. Đây là một đòi hỏi tất yếu của thực tiễn để bảo đảm các quyền của người dân luôn được bảo vệ. Hơn nữa, để đề cao quyền làm chủ của công dân, quy trình tiến hành sửa đổi, bổ sung Hiến pháp cần tiếp tục được nghiên cứu theo hướng áp dụng cơ chế trưng cầu ý dân về các nội dung của Hiến pháp nhằm bảo đảm đúng nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

#### IV. KẾT LUẬN

Qua Hội thảo “*Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*” và nhiều công trình nghiên cứu từ trước đến nay cho thấy Hiến pháp 1946 có những giá trị lịch sử, chính trị và pháp lý to lớn, là một công trình lập hiến độc đáo của dân tộc Việt Nam. Đây là bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc và cũng là bản Hiến pháp dân chủ đầu tiên của khu vực Đông Nam Á. Sự ra đời kịp thời của Hiến pháp và nội dung tiến bộ của nó đã khẳng định vững chắc quyền độc lập, tự do và bình đẳng của dân tộc ta trong bối cảnh đất nước vừa giành được độc lập. Đồng thời, những quy định của Hiến pháp có nhiều nội dung tiến bộ, độc đáo, phù hợp với điều kiện đặc thù của đất nước ta. Tuy chưa được chính thức công bố và áp dụng do

điều kiện đất nước có chiến tranh nhưng bản Hiến pháp 1946 đã đặt nền móng khá vững chắc cho nền lập hiến nước ta mà các bản hiến pháp sau tiếp tục kế thừa.

Trong công cuộc cải cách hệ thống pháp luật, cải cách tư pháp, phục vụ quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay, việc tiếp tục nghiên cứu và phổ biến một cách trung thực những tư tưởng, giá trị của Hiến pháp 1946 sẽ góp phần không nhỏ vào việc xây dựng nền lập hiến Việt Nam phục vụ cho quá trình đổi mới đất nước. Những yếu tố hợp lý của Hiến pháp 1946 trong tổ chức quyền lực nhà nước, cấu trúc bộ máy nhà nước ở trung ương và địa phương... đặt ra nhiều bài học quý giá trong việc tiếp tục hoàn thiện Nhà nước của dân, do dân và vì dân của chúng ta.

**PHỤ LỤC II**  
**NHỮNG BÀI THAM LUẬN TẠI HỘI THẢO**

---

b, o c, o Ờ ĐẾN HỘI THẢO

**TS. Ngô Đức Mạnh\***

*Giám đốc Trung tâm Thông tin, Thư viện  
và Nghiên cứu khoa học*

*Kính thưa các quý vị đại biểu Quốc hội,*

*Thưa các vị khách quý,*

Ngay sau khi giành được độc lập, Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách, trong đó có nhiệm vụ xây dựng tổ chức nhà nước, tổ chức tổng tuyển cử bầu Quốc hội để ấn định cho Việt Nam một Hiến pháp. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ “*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*”<sup>1</sup>. Và tại kỳ họp đầu tiên của Quốc hội khóa I tổ chức ở Nhà hát Lớn thành phố Hà Nội, Quốc hội đã bầu ra Ban dự thảo Hiến pháp đầu tiên,

gồm 11 vị, như Trần Duy Hưng, Tôn Quang Phiệt, Nguyễn Đình Thi, Cù Huy Cận, Nguyễn Thị Thục Viên, Đào Hữu Dương... Bác Hồ kiêm Trưởng ban dự thảo Hiến pháp. Tám tháng sau, vào ngày mùng 9 - 11 - 1946, tại kỳ họp thứ hai của Quốc hội khóa I, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa với sự nhất trí của 240/242 đại biểu dự họp.

Hơn 60 năm đã trôi qua, dù chưa được công bố nhưng bản Hiến pháp 1946 đã đặt nền tảng chính trị, pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước Việt Nam mới. Từ đó đến nay, tư tưởng của bản Hiến pháp 1946 đã được tiếp thu và kế thừa trong quá trình xây dựng các bản Hiến pháp tiếp theo của nước ta.

Có thể nói rằng, Hiến pháp 1946 là bản Hiến pháp dân chủ, tiến bộ không kém bất kỳ bản hiến pháp nào trên thế giới. Đây là bản Hiến pháp mẫu mực trên nhiều phương diện. Hiến pháp 1946 thể hiện rõ tư tưởng pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh, mỗi câu chữ trong đó đều “vang vọng tiếng dân”<sup>2</sup>. Về mặt kỹ thuật lập pháp, Hiến pháp 1946 là một bản hiến văn hết sức ngắn gọn, súc tích. Toàn bộ bản hiến văn chỉ gồm 70 điều. Trong đó có những điều chỉ vền vẹn có một dòng.

Tháng 11-2006 vừa qua là thời điểm mà Hiến pháp 1946 tròn 60 năm. Nhân kỷ niệm 60 năm ra đời bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc, và trong bối cảnh Đảng và Nhà nước ta đang nghiên cứu để đề ra các chủ trương, biện pháp tiếp tục đổi

---

\*. Hiện nay là Phó chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội nhiệm kỳ XII.

1. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr.4, tr.8.

---

2. PGS. TS. Phạm Duy Nghĩa, Trả lời phỏng vấn báo *Tuổi trẻ*.

mới cơ cấu, tổ chức bộ máy nhà nước, tiến hành sửa đổi các luật tổ chức trong thời gian tới đáp ứng các yêu cầu, đòi hỏi của công cuộc đổi mới và hội nhập, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức Hội thảo khoa học với chủ đề “**Phát huy những giá trị chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay**”.

Mục đích của cuộc Hội thảo là nhằm làm rõ giá trị lịch sử, pháp lý và chính trị của bản Hiến pháp 1946; sự kế thừa nội dung Hiến pháp năm 1946 trong các bản hiến pháp sau này, và đưa ra những kiến nghị, đề xuất trong việc phát huy những giá trị của Hiến pháp 1946 đối với một số vấn đề liên quan đến các kiến nghị gần đây về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 và sửa đổi Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ trong thời gian sắp tới.

*Thưa các quý vị đại biểu,*

*Thưa các vị khách quý,*

Giá trị của Hiến pháp 1946 là một đề tài rộng mà chúng ta khó có thể trao đổi, thảo luận một cách thấu đáo trong khuôn khổ một hội thảo khoa học. Do đó, trong cuộc Hội thảo hôm nay, tôi xin trân trọng đề nghị các quý vị đại biểu tập trung thảo luận về một số vấn đề lớn sau đây:

*Thứ nhất*, tư tưởng của Hồ Chí Minh về nền lập hiến Việt Nam. Hiến pháp 1946 gắn với tư tưởng về nền lập hiến Việt Nam của Người đã được hình thành từ trước đó. Trong *Việt Nam yêu cầu ca*, Bác viết: “Bây xin hiến pháp ban hành/Trăm

đều phải có thần linh pháp quyền”<sup>1</sup>. Và trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Bác khẳng định: “chúng ta phải có một hiến pháp dân chủ”. Tư tưởng này bắt nguồn từ một tâm hồn yêu nước nồng nàn kết hợp với những tri thức tiến bộ của các nền dân chủ mà Người đã có dịp đi qua trong chặng đường 30 năm hoạt động cách mạng của mình.

*Thứ hai*, Hiến pháp 1946 với tư tưởng quyền lực thuộc về nhân dân. Tư tưởng này được thể hiện không chỉ trong Lời nói đầu Hiến pháp 1946 về việc lập ra *nền dân chủ cộng hòa*<sup>2</sup> mà còn được thể hiện rõ trong nhiều điều của Hiến pháp 1946. Chẳng hạn, “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam”<sup>3</sup>; “Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu”<sup>4</sup>; “nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình bầu ra”<sup>5</sup>; “Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia”<sup>6</sup>; “Nghị viện nhân dân do công dân Việt Nam bầu ra”; “Nghị viện nhân dân họp công khai, công chúng được vào nghe”; “những việc liên quan đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết”. Tư tưởng dân chủ của Hiến pháp 1946 đã được các bản hiến pháp sau này của nước ta kế thừa sâu sắc, song, các

---

1. Hồ Chí Minh, *Toàn tập, Sđd*, t.1, tr.438.

2. *Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1982 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.7. (Người trích nhấn mạnh).

3. *Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1982 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992)*, *Sđd*, tr.8.

4. Dẫn trên, tr.11.

5. Dẫn trên, tr.11.

6. Dẫn trên, tr.11.

nội dung cụ thể của tư tưởng dân chủ trong Hiến pháp này, như quyền phúc quyết của người dân đối với Hiến pháp và những vấn đề quan hệ đến vận mệnh quốc gia thì vẫn luôn có tính thời sự trong thời điểm hiện nay.

*Thứ ba*, về tư tưởng pháp quyền. Có nhiều chuyên gia đã cho rằng, Hiến pháp 1946 là bản Hiến pháp thể hiện tư tưởng pháp quyền một cách rõ nét nhất trong các bản hiến pháp của nước ta từ trước tới nay. Mặc dù trong bản Hiến pháp hiện hành, việc xây dựng nhà nước pháp quyền đã được ghi nhận một cách chính thức, song không phải vì thế mà nó đã thể hiện rõ tinh thần pháp quyền. Pháp quyền là những nguyên tắc và phương thức tổ chức quyền lực sao cho lạm quyền không thể xảy ra và quyền tự do, dân chủ của nhân dân được bảo vệ. Hiến pháp 1946 thể hiện tư tưởng pháp quyền một cách sâu sắc khi quy định về quốc hội lập hiến và quyền phúc quyết của người dân; quy định và bảo đảm các quyền của công dân; thiết kế bộ máy nhà nước có sự phân chia giữa các nhánh quyền lực và kiểm soát chặt chẽ lẫn nhau, trong đó nhấn mạnh đến tính độc lập của hệ thống tòa án... Rõ ràng tư tưởng pháp quyền trong Hiến pháp 1946 là rất tiên bộ và cần được tiếp tục phát huy trong thời điểm hiện tại.

*Thứ tư*, về mô hình tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946. Có thể nói, Hiến pháp này đã tiếp thu có chọn lọc các hiến pháp dân chủ và tiên bộ của các nước, đồng thời đã Việt hóa một cách tối đa cho phù hợp với điều kiện của nước ta. Điểm nổi bật của mô hình tổ chức quyền lực theo Hiến pháp 1946 là việc áp dụng nguyên tắc phân chia giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp; đề

cao vai trò của nghị viện và chức năng giám sát Chính phủ; đề cao tính độc lập của hệ thống tòa án; thiết kế chính phủ “lưỡng đầu” với vai trò đứng đầu hành pháp của Chủ tịch nước và vẫn duy trì chức danh Thủ tướng Chính phủ; phân quyền rõ nét và hợp lý cho chính quyền địa phương...

**Một là** về Nghị viện, cho đến nay chỉ có duy nhất Hiến pháp 1946 đã thực sự do một Quốc hội lập hiến thông qua. Theo quy định của Hiến pháp 1946, nước ta không có Quốc hội mà chỉ có Nghị viện nhân dân với nhiệm kỳ ba năm. Sau khi thông qua Hiến pháp, Quốc hội sẽ tự giải tán để tổ chức bầu Nghị viện nhân dân. Nghị viện nhân dân không thể tự mình sửa đổi Hiến pháp. Ngoài thẩm quyền ưng chuẩn và phế bỏ các sắc luật do Chính phủ đệ trình, Nghị viện nhân dân trong Hiến pháp 1946 có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Nội các. Và nội hàm của quyền giám sát của Nghị viện cũng được hiểu rất phù hợp với thông lệ ở các nước là “giám sát Chính phủ”.

**Hai là**, Hiến pháp 1946 không có quy định định nghĩa về chế độ Chủ tịch nước. Song từ các quy định về cách thức thành lập và thẩm quyền thì Chủ tịch nước là người vừa đứng đầu Nhà nước vừa đứng đầu Chính phủ. Sự độc đáo chính là ở chỗ trong cơ chế nhà nước xã hội chủ nghĩa, chức năng nguyên thủ không do cơ quan quyền lực cao nhất của nhân dân - Xô viết tối cao thực hiện theo nguyên tắc nguyên thủ tập thể mà do một cá nhân nắm giữ theo mô hình của các nước áp dụng nguyên tắc tam quyền phân lập.

**Ba là**, tính độc lập xét xử của tòa án. Điều 63, Hiến pháp 1946 quy định cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa gồm có: Tòa án tối cao, các tòa án phúc thẩm, tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp. Quy định này đã phá vỡ được sự phụ thuộc của tòa án vào chính quyền địa phương trên cơ sở nguyên tắc phân cấp quản lý nhà nước theo lãnh thổ. Điều 69 quy định: “trong khi xét xử, các viên thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp”. Như vậy, tính độc lập xét xử của Tòa án trong Hiến pháp 1946 đạt được nhờ hai yếu tố: (i) các tòa được thiết kế không theo cấp hành chính và (ii) sự độc lập của thẩm phán khi xét xử.

Những đặc điểm về tổ chức bộ máy trên đây cũng chính là những điểm mà trong dịp kỷ niệm 60 năm nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhiều nhà khoa học lịch sử - pháp lý - chính trị đã đánh giá cao tính ưu việt của bản Hiến pháp 1946 trong vấn đề thiết kế mô hình tổ chức quyền lực nhà nước và là những vấn đề mà chúng ta cần phải nghiên cứu một cách sâu sắc để có thể kế thừa và phát huy hơn nữa.

*Thứ năm*, Hiến pháp 1946 với những quy định về quyền con người và bảo đảm quyền công dân. Lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc Việt Nam, các quyền tự do dân chủ của con người được đạo luật cơ bản ghi nhận và bảo đảm, cũng lần đầu tiên người dân lao động Việt Nam được xác nhận có tư cách công dân của một nước độc lập, có chủ quyền. Nội dung của quyền và nghĩa vụ pháp lý cơ bản của công dân nhằm mục tiêu bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ. Ba nguyên tắc xây dựng Hiến pháp

1946 là đoàn kết toàn dân, đảm bảo các quyền tự do, dân chủ và thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Trong số bảy chương của bản Hiến pháp thì chương về “Nghĩa vụ và quyền lợi công dân” được xếp thứ hai, gồm 18 điều, trong đó có 16 điều trực tiếp quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam.

Điều đáng nói ở đây là các quyền của người dân được Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm. Hiến pháp 1946 do Quốc hội lập hiến ban hành và chính vì vậy có giá trị bảo đảm rất cao. Nếu nhà nước ghi nhận và bảo đảm thì quyền chủ động là thuộc nhà nước. Còn Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm thì nhà nước không có quyền chủ động ở đây vì Hiến pháp được ban hành bởi Quốc hội lập hiến và người dân có quyền phúc quyết Hiến pháp (Điều 21, 70 Hiến pháp 1946).

*Thứ sáu*, về cơ chế bảo hiến ở nước ta. Cho đến nay, khái niệm bảo hiến thường được hiểu là sự kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật và bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp như là nền tảng của hệ thống pháp luật quốc gia, bảo đảm các quyền hiến định, mối quan hệ hữu cơ giữa các cơ quan trong tổ chức bộ máy nhà nước. Khái niệm cơ chế bảo hiến vì vậy cũng có nội hàm rộng hơn, bao gồm toàn bộ các thiết chế, nguyên tắc và biện pháp tổ chức và thực hiện các hoạt động giải thích Hiến pháp; kiểm tra và giám sát hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp; kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế; kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định của Hiến pháp về quyền con

người, quyền công dân; phát hiện và giải quyết các vấn đề phát sinh về thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền...

Bảo hiến và cơ chế bảo hiến là vấn đề có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn ở nước ta hiện nay. Do đó, những tư tưởng bảo hiến của bản Hiến pháp đầu tiên như Hiến pháp do Quốc hội lập hiến ban hành, Nghị viện không có thẩm quyền sửa đổi hiến pháp... và những vấn đề của bảo hiến trong giai đoạn hiện nay cũng là vấn đề mà Hội thảo cần tập trung thảo luận.

*Thứ bảy*, là vấn đề sửa đổi Hiến pháp. Việc sửa đổi Hiến pháp được Hiến pháp 1946 quy định theo nguyên tắc quyền lực thuộc về nhân dân. Theo đó, Điều 70 quy định bên cạnh các thủ tục như phải được 2/3 số nghị viên đề nghị... thì “Những điều thay đổi khi đã được Nghị viện ưng chuẩn thì phải đưa ra toàn dân phúc quyết”. Quy định này của Hiến pháp 1946 do những hoàn cảnh nhất định chưa được kế thừa trong các bản hiến pháp sau này. Thời gian qua, chúng ta đã tiến hành việc công bố Dự thảo Hiến pháp để nhân dân tham gia thảo luận, góp ý kiến. Tuy nhiên, việc lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo Hiến pháp nói riêng và dự thảo văn bản pháp luật nói chung trong thời gian qua vẫn còn chưa thật sự hiệu quả. Và vì vậy, việc nghiên cứu về “quyền phúc quyết” Hiến pháp của người dân trong Hiến pháp 1946 là điều rất có ý nghĩa.

\*

\* \*

Trên đây là những vấn đề có tính đề dẫn cho cuộc Hội thảo “*Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*”. Chúng tôi hy vọng rằng những vấn đề này sẽ được các đại biểu Quốc hội, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn tham gia Hội thảo thảo luận và trao đổi thẳng thắn, nhiệt tình để có thể thu nhận được những thông tin, những kiến nghị bổ ích.

Xin chân thành cảm ơn sự quan tâm của quý vị đại biểu, các vị khách quý và chúc Hội thảo của chúng ta thành công!

**Hiến pháp 1946: Quyền dân tộc và quyền dân chủ,**

**tự do và bình đẳng xã hội lập nên nền tảng  
hãy của Việt Nam**

**PGS. Lê Mậu Hãn**

*Đại học Quốc gia Hà Nội*

### **1. Tổng tuyển cử bầu Quốc hội và tiến trình soạn thảo Dự án Hiến pháp**

Cuộc tổng khởi nghĩa dân tộc tháng Tám 1945 thắng lợi. Chính quyền cách mạng đã được thành lập trong cả nước từ cơ sở đến Trung ương. Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã được thành lập. Ngày 2-9-1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh thay mặt Chính phủ công bố bản *Tuyên ngôn độc lập*, long trọng tuyên bố trước quốc dân đồng bào và thế giới: “tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình

đăng; dân tộc nào cũng có quyền sống, quyền sung sướng và quyền tự do”<sup>1</sup>. Việt Nam là một nước có ngàn năm văn hiến. Nhân dân Việt Nam có ý chí độc lập và khát vọng tự do, đã anh dũng đấu tranh, nổi dậy giành chính quyền từ tay Nhật, lập nên nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà; đã gan góc đứng về phe Đồng minh chống phát xít, dân tộc đó phải được tự do, phải được độc lập. Vì lẽ đó: “Nước Việt Nam có quyền hưởng tự do và độc lập, và sự thật đã thành một nước tự do độc lập. Toàn thể dân tộc Việt Nam quyết đem tất cả tinh thần và lực lượng, tính mạng và của cải để giữ vững quyền tự do, độc lập ấy”<sup>2</sup>.

Thắng lợi của cuộc Cách mạng tháng Tám và sự thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã mở ra một kỷ nguyên mới trong tiến trình lịch sử tiến hoá của dân tộc Việt Nam - **kỷ nguyên độc lập, tự do**.

Vận mệnh độc lập, tự do của dân tộc vừa mới giành lại được đang đứng trước tình thế ngàn cân treo sợi tóc. Nhiệm vụ cấp bách của dân tộc Việt Nam lúc này là phải củng cố chính quyền cách mạng, chính thức xác lập quyền hợp hiến; chống thực dân Pháp xâm lược; bài trừ nội phản, cải thiện đời sống nhân dân.

Ngày 3-9-1945, Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách, trong đó có nhiệm vụ xây dựng tổ chức nhà nước, tổ chức tổng tuyển cử bầu Quốc hội để ấn định cho Việt Nam một Hiến pháp. Chủ

---

1. Hồ Chí Minh, *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.1,4.  
2. Dẫn trên.

tịch Hồ Chí Minh đề nghị với Chính phủ: “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 tổ chức càng sớm càng hay cuộc **TỔNG TUYỂN CỬ** với chế độ phổ thông đầu phiếu. Tất cả công dân trai gái mười tám tuổi đều có quyền ứng cử và bầu cử, không phân biệt giàu nghèo, tôn giáo, dòng giống v.v...”<sup>3</sup> Lời đề nghị của Người có ý nghĩa như một **tuyên bố lập hiến của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà**.

Thực hiện lời tuyên bố lập hiến đó, ngày 8-9-1945, Võ Nguyên Giáp, Bộ trưởng Bộ Nội vụ thay mặt Chủ tịch Chính phủ ký Sắc lệnh số 14/SL quy định trong thời gian hai tháng kể từ ngày ký Sắc lệnh này sẽ mở cuộc tổng tuyển cử bầu Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thay mặt toàn dân để ấn định cho nước Việt Nam một Hiến pháp dân chủ cộng hoà. Ngày 26-9-1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 39/SL thành lập Ủy ban dự thảo thể lệ tổng tuyển cử và ngày 17-10-1945 ký Sắc lệnh số 51/SL quy định tổng tuyển cử bằng cách phổ thông đầu phiếu... Đây là những văn bản pháp lý quan trọng về quyền dân chủ của công dân tự mình lựa chọn, bầu những đại diện làm chủ của mình vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội. Chủ tịch Hồ Chí Minh nêu rõ: “Tổng tuyển cử là một dịp cho toàn thể

---

3. Hồ Chí Minh, *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.8.

quốc dân tự do lựa chọn những người có tài, có đức, để gánh vác công việc nước nhà.

Trong cuộc Tổng tuyển cử, hễ là những người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử; hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó.

Vì lẽ đó, cho nên Tổng tuyển cử tức là tự do, bình đẳng; tức là dân chủ, đoàn kết”<sup>1</sup>.

Quá trình chuẩn bị tổng tuyển cử diễn ra khẩn trương, trong điều kiện vừa kháng chiến ở miền Nam, vừa phải giải quyết các nhiệm vụ chính trị, quân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội và ngoại giao. Đây là một cuộc đấu tranh rất gay go và phức tạp, phải vượt qua mọi khó khăn để giành cho kỳ được thắng lợi của cuộc tổng tuyển cử.

Ngày 6-1-1946, cuộc tổng tuyển cử bầu Quốc hội lập hiến đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã diễn ra thắng lợi trong toàn quốc.

Cùng với việc đẩy mạnh cuộc vận động, tổ chức tổng tuyển cử, ngày 20-9-1945, Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh số 34/SL lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp gồm có: Hồ Chí Minh, Vĩnh Thụy, Đặng Thai Mai, Vũ Trọng Khánh, Lê Văn Hiến, Nguyễn Lương Bằng, Đặng Xuân Khu. Căn cứ vào thực tiễn của đất nước, tham khảo Hiến pháp của một số nước Âu - Mỹ, Ủy ban đã khẩn trương soạn thảo trong thời gian hơn một

---

1. Dẫn trên, tr. 133

tháng và đệ trình để Chính phủ thảo luận, góp ý, sửa chữa, hoàn chỉnh bản dự thảo.

Bản dự thảo Hiến pháp được soạn thảo ngắn gọn, súc tích đã nêu rõ tính chất dân tộc và dân chủ của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, một nhà nước của dân tộc, do dân tộc và vì dân tộc; một nhà nước dân tộc thống nhất, quyền bính trong nước thuộc về nhân dân với cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội và cơ quan hành chính cao nhất là Chính phủ; quyền hạn của Chính phủ tập trung vào Chủ tịch nước; về quyền lợi và nghĩa vụ của công dân...

Ngày 10-11-1945 bản Dự án Hiến pháp đã được công bố trên báo *Cứu quốc* và cùng với 30.000 phụ trương về Dự án đó được gửi về tận các làng xã để nhân dân bàn thảo, bổ sung. Ủy ban nghiên cứu kế hoạch kiến thiết quốc gia được thành lập ngày 31-12-1945 theo Sắc lệnh số 78/SL có 50 thành viên là những nhân sĩ, trí thức cũng đã soạn thảo một Dự án Hiến pháp đệ trình với Chính phủ. Đây là một đóng góp tích cực của các nhân sĩ, trí thức đối với nhiệm vụ chuẩn bị xây dựng Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Ngày 2-3-1946, kỳ họp thứ nhất của Quốc hội đã được khai mạc, Quốc hội đã công nhận

Chính phủ liên hiệp kháng chiến do Hồ Chí Minh làm Chủ tịch, Kháng chiến uỷ viên hội do Võ Nguyên Giáp làm Chủ tịch và Vũ Hồng Khanh làm Phó Chủ tịch, Cố vấn đoàn do Cố vấn tối cao Vĩnh Thụy đảm nhận. Chính phủ liên hiệp kháng chiến đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh do Quốc hội - cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân Việt Nam, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất công nhận là một chính phủ

chính thức, hợp pháp. Quốc hội “trao quyền binh cho chính quyền ấy”, thực hiện triệt để nhiệm vụ thống nhất các lực lượng của quốc dân về phương diện quân sự, tuyên truyền cũng như về phương diện hành chính, tư pháp, tổng động viên nhân lực và tài sản của quốc gia theo nhu cầu của tình thế, để đưa kháng chiến đến thắng lợi, nước nhà đến độc lập hoàn toàn. Chính phủ liên hiệp kháng chiến phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội và toàn thể quốc dân. Quốc hội đã quy định nhiệm vụ và bầu Ban Thường trực Quốc hội gồm 15 uỷ viên chính thức và ba uỷ viên dự khuyết do Nguyễn Văn Tố làm Trưởng ban và hai Phó Trưởng ban là Phạm Văn Đồng và Cung Đình Quý.

Quốc hội đã lập Ban dự thảo Hiến pháp của Quốc hội gồm 11 thành viên là: Tôn Quang Phiệt, Trần Duy Hưng, Huỳnh Bá Nhung, Trần Tấn Thọ, Nguyễn Cao Hách, Đỗ Đức Dục, Cù Huy Cận, Nguyễn Đình Thi, Đào Hữu Dương, Phạm Gia Đỗ và Nguyễn Thị Thục Viên. Ban có nhiệm vụ dự thảo bản Hiến pháp và nghiên cứu cả Quốc kỳ và Quốc ca. Trong lúc chờ đợi, lá cờ đỏ sao vàng vẫn là Quốc kỳ và bài Tiến quân ca là Quốc ca.

Thắng lợi của cuộc tổng tuyển cử (6-1-1946) và kỳ họp thứ nhất của Quốc hội (2-3-1946) là một bước phát triển về thể chế dân chủ của nước Việt Nam mới; một nhà nước pháp quyền của dân tộc, do dân tộc và vì dân tộc. Chính phủ có đầy đủ uy tín và hiệu lực pháp lý để điều hành đất nước, đã triển khai mọi hoạt động trên tất cả các mặt chính trị, quân sự, kinh tế, giáo dục, văn hoá, xã hội vì lợi ích tối cao của toàn dân tộc là độc lập, tự do, sớm mang lại hạnh phúc thực

tế cho mọi người dân trong điều kiện đất nước đang gặp muôn vàn khó khăn. Đó là một kỳ tích của chế độ dân chủ cộng hoà Việt Nam, là sức mạnh để giữ vững chính quyền cách mạng, để kháng chiến và kiến quốc.

Chính trong bối cảnh đó, kỳ họp thứ hai của Quốc hội đã họp ở Hà Nội từ 28 tháng 10 đến 9-11-1946. Đây là một kỳ họp dài ngày, diễn ra sôi nổi, thảo luận dân chủ, thẳng thắn, có khi gay go song cuối cùng đã đi đến thống nhất. Đúng như lời tổng kết của cụ Tôn Đức Thắng, Trưởng đoàn Chủ tịch kỳ họp của Quốc hội đã nói: “Nếu ai có thành kiến của giai cấp, của đảng phái, của tôn giáo, thì vào đến trong phòng họp này, chúng ta cũng đã để lòng nghe theo một tiếng gọi cao cả và thiêng liêng hơn cả bấy nhiêu tiếng gọi lúc thường: tiếng gọi của Tổ quốc. Cái không khí ấy đã hoàn toàn phản chiếu được tình trạng của của đất nước..., tình trạng thống nhất ý chí và hành động”<sup>1</sup>.

Dân tộc trên hết! Tổ quốc trên hết! Đó là mục tiêu cao cả, ý chí của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và của toàn dân Việt Nam hàm ẩn trong chiều sâu nội dung lời tuyên bố đầy tâm huyết và trí tuệ của Chủ tịch Hồ Chí Minh trước Quốc hội, trước quốc dân và thế giới: “Tôi chỉ có một đảng, đảng Việt Nam”- một Tổ quốc Việt Nam độc lập, tự do và thống nhất.

Quốc hội đã giao phó cho Hồ Chí Minh đứng ra thành lập chính phủ mới. Chính phủ gồm 14 thành viên do Hồ Chí Minh làm Chủ tịch kiêm Bộ trưởng Bộ Ngoại giao. Đây thực sự là một chính phủ tỏ rõ tinh thần quốc dân liên hiệp, tập

---

1. Văn kiện Quốc hội: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội 2006, t.1, tr.123.

hợp nhân tài, chú trọng thực tế, nỗ lực làm việc, liêm khiết, quyết đi vào mục đích tranh thủ quyền độc lập và thống nhất lãnh thổ, kiến thiết một nước Việt Nam mới.

Ban Thường trực mới được Quốc hội bầu lại gồm 18 thành viên do Bùi Bằng Đoàn làm Trưởng ban và hai Phó Trưởng ban là Tôn Đức Thắng và Tôn Quang Phiệt.

Quốc hội đã thảo luận bản Dự án Luật Lao động do Nguyễn Văn Tạo, Bộ trưởng Bộ Lao động thay mặt Chính phủ đọc tờ trình. Dự án luật đã được Ban Thường trực Quốc hội, Tổng Liên đoàn Lao động cùng với Viện Thương mại tham gia ý kiến. Trong điều kiện ở nước ta, nền kinh tế cần được phát triển, nên phải dung hoà quyền lợi của nghiệp chủ và của người lao động để kiến thiết nước nhà. Tinh thần của Luật Lao động lúc này không khuếch trương đấu tranh giữa người lao động với chủ xí nghiệp mà phải đoàn kết, dung hoà quyền lợi của đôi bên. Bản Dự án Luật Lao động đã được Quốc hội thông qua để đặt nền móng cho Bộ luật Lao động mà Chính phủ đang soạn thảo.

Về Hiến pháp, căn cứ vào bản Dự án Hiến pháp của Chính phủ và bản Dự thảo Hiến pháp của Ủy ban Nghiên cứu kế hoạch kiến thiết quốc gia của Chính phủ, tập hợp những kiến nghị của nhân dân, đồng thời tham khảo hiến pháp của một số nước Âu, Mỹ, Tiểu ban dự thảo Hiến pháp của Quốc hội đã soạn thảo xong Dự án Hiến pháp để trình Quốc hội. Ngày 29-10-1946, Quốc hội quyết định mở rộng thêm 10 vị đại diện của các nhóm, đại biểu trung lập, đại biểu Nam Bộ, đại biểu đồng bào các dân tộc thiểu số tham gia vào Tiểu ban

dự thảo Hiến pháp để tu bổ và hoàn chỉnh bản Dự thảo Hiến pháp. Đỗ Đức Dục thay mặt Tiểu ban đã thuyết trình trước Quốc hội bản Dự thảo Hiến pháp đã được tu chỉnh. Đại diện các nhóm đảng trong Quốc hội: Mác-xít, Dân chủ, Xã hội, Việt Minh, Việt Cách, Việt Quốc đã lần lượt phát biểu, nêu những ưu điểm cơ bản, tính chất tiến bộ của Hiến pháp và góp thêm một số ý kiến cụ thể và cuối cùng đều tán thành dự thảo. Riêng Trần Trung Dung và Phạm Gia Đổ, đại biểu của phái Việt Quốc tuy cũng tán thành dự án song không đồng ý về chế độ một viện với lý do dân Việt Nam chưa hiểu biết nhiều về chính trị (!) nên chế độ một viện không thích hợp với Việt Nam và một viện là “độc tài của đa số”(!). Cuộc tranh luận về vấn đề chế độ một viện diễn ra sôi nổi và có lúc gay gắt...

Qua nhiều buổi thảo luận và tranh cãi sôi nổi để bổ sung sửa đổi từng điều cụ thể, ngày 9-11-1946, Quốc hội đã nhất trí thông qua Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà với 240 đại biểu trên tổng số 242 đại biểu có mặt (hai đại biểu không tán thành là Nguyễn Sơn Hà và Phạm Gia Đổ). Toàn thể đại biểu Quốc hội đều đứng lên nghiêm trang chào cờ đỏ sao vàng, ngọn cờ thiêng liêng của Tổ quốc và đồng thanh hát bài “Tiến quân ca”, Quốc ca của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã được chính thức ghi trong Điều 3 của Hiến pháp.

Bản Hiến pháp được Quốc hội thông qua và Quốc hội cũng đã quyết định không đưa Hiến pháp ra trưng cầu ý kiến của nhân dân nữa. Bản Hiến pháp đã trở thành chính thức có hiệu lực từ ngày 9-11-1946. Song do cuộc chiến tranh xâm lược của thực dân Pháp đang lan rộng, nguy cơ bùng nổ cuộc

chiến tranh trong toàn quốc ngày càng đến gần, nên chưa ban hành Hiến pháp bằng một Sắc lệnh và chưa thi hành Hiến pháp ngay lúc bấy giờ. Việc bầu ra Nghị viện nhân dân theo quy định của Hiến pháp chưa thể tổ chức ngay được.

Quốc hội đã quyết định giao cho Ban Thường trực Quốc hội nhiệm vụ phải giúp ý kiến và phê bình Chính phủ, cùng với Chính phủ quy định việc thi hành Hiến pháp, quyết định tuyên chiến hay đình chiến hoặc ký hiệp ước với nước ngoài. Chính phủ phải dựa vào những nguyên tắc đã định trong Hiến pháp để ban hành các đạo luật... Với các quyết định trên, Quốc hội phải tiếp tục hoạt động, gánh vác trách nhiệm mới, làm nhiệm vụ lập hiến và lập pháp.

## **2. Về quyền dân tộc và quyền dân chủ tự do, bình đẳng xã hội**

Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà năm 1946 phản ánh rõ rệt thắng lợi của cuộc đấu tranh dân tộc và dân chủ lâu dài, gian khổ, hy sinh của dân tộc Việt Nam, trực tiếp là thắng lợi của cuộc cách mạng giải phóng dân tộc tháng Tám 1945. Thắng lợi đó là sự hiện thực hoá vào cuộc sống đấu tranh của dân tộc học thuyết giải phóng và phát triển vì độc lập, tự do, và quan điểm thần linh pháp quyền, lập hiến, lập pháp của Hồ Chí Minh. Học thuyết chính trị đó của Hồ Chí Minh là cơ sở để Ban Chấp hành Trung ương Đảng đề ra đường lối, chủ trương và tổ chức thực hiện trong quá trình vận động và tổ chức thắng lợi cuộc cách mạng giải phóng dân tộc của nhân dân Việt Nam, lập nên nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Quyền dân tộc, dân chủ tự do của toàn dân đã được

kết hợp thực thi và phát huy sức mạnh vĩ đại của nó ngay trong đêm trước cuộc tổng khởi nghĩa, trong năm đầu của chính quyền cách mạng và được ghi vào đạo luật cơ bản đầu tiên của nước Việt Nam Dân Chủ Cộng hoà - Hiến pháp 1946.

### **a) Về quyền dân tộc của Việt Nam:**

Việt Nam là một nước “vốn xưng nền văn hiến đã lâu”, “Núi sông bờ cõi đã chia”, “Núi sông nước Nam thì vua Nam ngự trị”. Dân Việt Nam có truyền thống đoàn kết dân tộc lâu đời, có ý chí độc lập và khát vọng tự do. Chủ nghĩa dân tộc là động lực lớn của chiến đấu để giữ vững độc lập, chủ quyền thống nhất và xây dựng đất nước. Hồ Chí Minh sớm tổng kết giá trị của chủ nghĩa dân tộc Việt Nam, coi đó là động lực vĩ đại và duy nhất của đời sống xã hội của Việt Nam trong tiến trình lịch sử.

Trong những năm 1940-1945, ách thống trị của Pháp - Nhật đối với các dân tộc ở Đông Dương quá nặng nề. Vấn đề sinh tử, tồn vong của dân tộc Việt Nam được đặt ra cấp bách hơn bao giờ hết. Ban Chấp hành Trung ương Đảng dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Hồ Chí Minh đã thay đổi chiến lược cách mạng, coi cách mạng nước ta lúc này là một cuộc cách mạng giải phóng dân tộc, giành lại độc lập, tự do, kiến lập một nhà nước dân chủ không phải thuộc quyền riêng một giai cấp nào mà là của chung toàn thể dân tộc. Chính phủ cách mạng của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà do quốc dân đại hội cử ra.

Đến giữa tháng 8 - 1945, thời cơ cách mạng ngàn năm có một để giành chính quyền đã đến. Quốc dân đại hội Tân

Trào đã tán thành chủ trương của Đảng Cộng sản Đông Dương phát động quần chúng nổi dậy giành chính quyền. Quốc dân đại hội Tân Trào đã tán thành chủ trương của Đảng Cộng sản Đông Dương phát động quần chúng nổi dậy giành chính quyền từ tay quân Nhật, dùng địa vị cầm quyền mà tiếp quân Đồng minh vào giải giáp quân Nhật trên đất nước ta.

Quốc dân đại hội nhất trí quyết nghị: Hiệu triệu nhân dân toàn quốc thực hiện giành lấy chính quyền, xây dựng một nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà trên nền tảng hoàn toàn độc lập; ban bố các quyền của dân, do dân: nhân quyền, tài quyền (quyền sở hữu), dân quyền, quyền phổ thông đầu phiếu, quyền tự do dân chủ (tự do tín ngưỡng, tự do tư tưởng, ngôn luận, hội họp, đi lại), dân tộc bình quyền, nam nữ bình đẳng...

Ủy ban dân tộc giải phóng Việt Nam tức là Chính phủ lâm thời của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà do quốc dân đại hội cử ra trước khi thành lập một chính phủ chính thức, có nhiệm vụ thay mặt quốc dân để giao thiệp với các nước ngoài và chủ trì mọi công việc trong nước.

Đây là một quyết sách sáng tạo của Hồ Chí Minh được thực thi ngay đêm trước của cuộc tổng khởi nghĩa bằng việc kết hợp sức mạnh dân tộc với tính hợp pháp của sự nghiệp đấu tranh giành quyền độc lập, tự do, kiến lập chế độ Cộng hoà Dân chủ Việt Nam, một nhà nước pháp quyền với cơ quan có tính chất quyền lực cao nhất lúc này là Đại hội đại biểu quốc dân và Ủy ban dân tộc giải phóng, tức là Chính

phủ lâm thời, cơ quan hành chính cao nhất do Đại hội đại biểu quốc dân cử lên.

Cách mạng tháng Tám thành công. Ủy ban dân tộc giải phóng tự cải tổ thành Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà.

Ngày 2-9-1945, thay mặt Chính phủ, Chủ tịch Hồ Chí Minh long trọng đọc bản “*Tuyên ngôn độc lập*”, tuyên bố trước quốc dân đồng bào và thế giới: Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã ra đời.

Tuyên ngôn độc lập khẳng định quyền dân tộc bình đẳng của các nước là bất khả xâm phạm. Đó là: “tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình đẳng, dân tộc nào cũng có quyền sống, quyền sung sướng và quyền tự do”<sup>1</sup>.

Quyền độc lập tự do của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà là sản phẩm của cuộc đấu tranh cách mạng của toàn dân Việt Nam để thực hiện quyền dân tộc thiêng liêng của mình và phù hợp với các nguyên tắc dân tộc bình đẳng đã được các nước Đồng minh công nhận ở các hội nghị Têhêrăng và Cựu Kim Sơn. “*Tuyên ngôn độc lập*” là một văn kiện pháp lý quan trọng đầu tiên của Chính phủ khẳng định về quyền độc lập và tự do của dân tộc Việt Nam.

Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, ngay từ kỳ họp thứ nhất (2-3-1946) đã trình trọng tuyên bố với quốc dân đồng bào và với thế giới:

---

1. Hồ Chí Minh, *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.1.

“Chủ quyền của nước Việt Nam độc lập thuộc về toàn thể nhân dân Việt Nam”.

“Chính thể của nước Việt Nam là chính thể dân chủ cộng hoà, có nhiệm vụ bảo vệ tự do và mưu đồ hạnh phúc cho mọi tầng lớp nhân dân”.

“Quốc hội Việt Nam kiên quyết bảo vệ đến cùng nền độc lập và lãnh thổ của quốc gia và quyền tự do cho nhân dân Việt Nam”.

Quyền dân tộc thiêng liêng của nhân dân Việt Nam là Độc lập, Tự do. Chính thể dân chủ cộng hoà, quyền lực của toàn dân và nghĩa vụ của công dân Việt Nam đã được quy thành các điều quan trọng hàng đầu của Hiến pháp 1946.

Lời nói đầu của Hiến pháp đã ghi rõ:

Cuộc cách mạng tháng Tám đã giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân và lập ra nền dân chủ cộng hoà.

Nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ.

Được quốc dân giao phó trọng trách thảo Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Quốc hội nhận thấy rằng Hiến pháp Việt Nam phải ghi lấy những thành tích vẻ vang của cách mạng và phải xây dựng trên những nguyên tắc sau:

“Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo.

Đảm bảo các quyền tự do dân chủ.

Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân”.

Căn cứ vào nhiệm vụ của dân tộc trong giai đoạn lịch sử lúc bấy giờ và nguyên tắc đã được xác định, Hiến pháp nêu rõ:

“Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà”

Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo” (Điều 1).

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

Lá cờ đỏ sao vàng năm cánh là ngọn cờ khởi nghĩa của nhân dân Nam kỳ năm 1940 đã trở thành ngọn cờ hiệu của Mặt trận Việt Minh ra đời năm 1941. Chương trình của Việt Minh đã ghi rõ: Sau khi đánh đuổi được đế quốc Pháp, Nhật, chính phủ nhân dân của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà do Quốc dân đại hội cử ra sẽ lấy lá cờ đỏ, giữa có ngôi sao vàng năm cánh làm lá cờ toàn quốc. Ngọn cờ đỏ được Quốc dân đại hội Tân Trào nghiêm trang đứng chào, nhân dân cả nước giương cao trong cuộc tổng khởi nghĩa dân tộc tháng Tám 1945 và hiển nhiên trở thành ngọn cờ của Tổ quốc. Tám ngày sau khi Bảo Đại ra tuyên cáo thoái vị và ba ngày sau khi Chủ tịch Hồ Chí Minh tuyên bố nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã ra đời, Bộ trưởng Bộ Nội vụ thay mặt Chính phủ đã ký Sắc lệnh số 5/SL bãi bỏ cờ que ly của chính quyền Bảo Đại trước đây và ấn định Quốc kỳ Việt Nam hình chữ nhật, chiều ngang bằng 2/3 chiều dài; nền cờ màu đỏ, ở giữa

có ngôi sao năm cánh màu vàng tươi. Lá cờ đỏ sao vàng đó đã nhuộm bao nhiêu máu của chiến sĩ Việt Nam ở Nam Bộ và Nam Trung Bộ, đã đi từ Á sang Âu lại từ Âu sang Á, tới đâu, cũng được chào kính cẩn - Vì vậy, lá cờ cách mạng thiêng liêng đó đã được quốc dân nhất trí chọn và ghi vào Điều 3 của Hiến pháp:

“Cờ của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà nền đỏ, giữa có sao vàng năm cánh” và “Quốc ca là bài Tiến quân ca”, “Thủ đô đặt ở Hà Nội”.

**b) Nghĩa vụ và quyền lợi của công dân:**

Độc lập, chủ quyền thống nhất của dân tộc gắn liền với dân chủ tự do, dựa vào khối sức mạnh đại đoàn kết dân tộc với một chính quyền của toàn dân được xây dựng mạnh mẽ, sáng suốt, biết làm việc nhằm phấn đấu để đưa nước Việt Nam đến độc lập hoàn toàn và thống nhất để tiến bước trên con đường vinh quang và hạnh phúc cùng nhịp với trào lưu tiến hoá của thế giới. Mọi công dân Việt Nam đều bình đẳng được hưởng quyền lợi và có nghĩa vụ đối với Tổ quốc. Nước ta vừa giành lại độc lập, tự do song nền độc lập của dân tộc chưa được hoàn toàn. Đế quốc Pháp đã trở lại xâm lược nước ta lần thứ hai. Cuộc chiến tranh xâm lược của chúng đang mở rộng ở Nam Bộ, nam phần Trung Bộ và đang rắp tâm chuẩn bị mở rộng ra cả nước. Vì vậy, Hiến pháp đã đặt ra nghĩa vụ của công dân Việt Nam trước quyền lợi của công dân. Điều 4 và Điều 5 của Hiến pháp ghi:

“Mỗi công dân Việt Nam phải:

- + Bảo vệ Tổ quốc
- + Tôn trọng Hiến pháp
- + Tuân theo pháp luật”

“Công dân Việt Nam có nghĩa vụ phải đi lính”

Bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ cao cả thiêng liêng của mỗi công dân, của mọi người Việt Nam yêu nước. Nước có độc lập thì dân mới được tự do, hạnh phúc. Nghĩa vụ luôn luôn gắn liền với quyền lợi. Khi quyền lợi của mọi công dân được quy định bằng pháp luật và được thực thi sẽ phát huy mạnh mẽ sức mạnh bảo vệ Tổ quốc của toàn dân. Chính vì vậy, Hiến pháp đã quy định: “Tất cả mọi công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: chính trị, kinh tế, văn hoá” (Điều 6), “đều bình đẳng trước pháp luật, đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình” (Điều 7); “những quốc dân thiểu số được giúp đỡ về mọi phương diện để chóng tiến kịp trình độ chung” (Điều 8); “đàn bà ngang quyền với đàn ông về mọi phương diện” (Điều 9).

Để bảo đảm quyền lực nhà nước là của toàn dân tộc, Hiến pháp quy định chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu và bỏ phiếu phải được tự do, trực tiếp và kín (Điều 17). Tất cả mọi công dân Việt Nam, từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái trai, đều có quyền bầu cử, trừ những người mất trí và những người mất công quyền (Điều 18). Nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình bầu ra (Điều 20); có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia (Điều 21).

Về quyền tự do, Hiến pháp thừa nhận công dân Việt Nam đều có quyền: tự do ngôn luận; tự do xuất bản; tự do tổ chức và hội họp; tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra ngoài nước (Điều 10). Khi chưa có quyết định của tư pháp thì không được bắt bớ và giam cầm công dân Việt Nam. Nhà ở và thư tín của công dân Việt Nam không ai được xâm phạm một cách trái pháp luật (Điều 11).

Về kinh tế, quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm (Điều 12). Quyền lợi các giới cần lao trí thức và chân tay được bảo đảm (Điều 13). Những công dân già cả hoặc tàn tật không làm được việc thì được giúp đỡ. Trẻ con được săn sóc về mặt giáo dục (Điều 14).

Về giáo dục, nền sơ học cưỡng bách và không học phí. Ở các trường sơ học địa phương, quốc dân thiểu số có quyền học bằng tiếng của mình. Học trò nghèo được Chính phủ giúp. Trường tư được mở tự do và phải dạy theo chương trình nhà nước (Điều 15).

### ***c) Hệ thống bộ máy nhà nước dân chủ cộng hoà***

Hệ thống bộ máy nhà nước dân chủ cộng hoà Việt Nam được quy định cụ thể ở Chương III (Nghị viện nhân dân), Chương IV (Chính phủ), Chương V (Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính), Chương VI (Cơ quan tư pháp).

Các quy định về tổ chức, Nghị viện nhân dân có một Ban Thường vụ trong đó có Trưởng Ban và Phó Trưởng Ban Thường vụ. Khi Nghị viện không họp được, Ban Thường vụ có quyền: a/ Biểu quyết những dự án sắc luật của Chính phủ b/ Triệu tập Nghị viện nhân dân. c/ Kiểm soát và phê bình

Chính phủ (Điều 36). Và “cùng với Chính phủ có quyền quyết định tuyên chiến hay đình chiến”(Điều 38).

Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc (Điều 42). Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch và Nội các.

Chủ tịch nước được chọn trong Nghị viện và phải được hai phần ba tổng số nghị viên bỏ phiếu thuận, được giữ nhiệm kỳ trong thời hạn năm năm và có thể được bầu lại.

Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà có quyền:

“a/ Thay mặt cho nước. b/ Giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân. c/ Ký sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ. d/ Chủ tọa Hội đồng Chính phủ. đ/ Ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết định. e/ Thường huy chương và các bằng cấp danh dự. g/ Đặc xá. h/ Ký hiệp ước với các nước. i/ Phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước. k/ Tuyên chiến hay đình chiến như Điều 38 đã định (Điều 49). Chủ tịch nước Việt Nam không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc”.

Nội các của Chính phủ có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng và có thể có Phó Thủ tướng. Thủ tướng do Chủ tịch nước chọn trong Nghị viện và được Nghị viện biểu quyết. Thủ tướng chọn các Bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn thể danh sách... Những thành

viên của Ban Thường vụ Nghị viện không được tham gia vào Chính phủ.

Chính phủ có quyền hạn: a/ Thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện. b/ Đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện. c/ Đề nghị những dự án luật ra trước Ban Thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt. d/ Bãi bỏ những mệnh lệnh và nghị quyết của cơ quan cấp dưới nếu cần. đ/ Bổ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong các cơ quan hành chính hoặc chuyên môn. e/ Thi hành luật động viên và mọi phương sách cần thiết để giữ gìn đất nước. g/ Lập dự án ngân sách hàng năm (Điều 52).

Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức. Toàn thể Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi của một Bộ trưởng. Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các.

Việc xây dựng hệ thống toà án ở các cấp, hoạt động thực thi pháp luật, thực hiện tính pháp trị của chế độ dân chủ cộng hoà được xúc tiến khá sớm. Hệ thống tổ chức các toà án và ngành thẩm phán đã được Chính phủ quy định theo Sắc lệnh số 13/SL ngày 24-1-1946. Trong Hiến pháp 1946, cơ quan tư pháp đã được quy định ở Điều 63. Theo đó, cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà gồm có: a/ Toà án tối cao. b/ Các toà án phúc thẩm. c/ Các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp. Các viên thẩm phán đều do Chính phủ bổ nhiệm. Các phiên toà đều phải công khai, trừ trường hợp đặc biệt. Người bị cáo được quyền tự bào chữa hoặc nhờ luật sư. Không được tra tấn, đánh đập, ngược đãi những bị cáo và tội nhân. Trong

khi xét xử, các thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan không được can thiệp. Từ những sắc lệnh đầu tiên của Chính phủ đến Hiến pháp 1946 thì cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà giữ vị trí quan trọng trong việc bảo vệ chế độ dân chủ, bảo vệ công lý và công bằng xã hội và lợi ích hợp pháp của công dân. Nội dung các văn kiện đó, mà tiêu biểu là Hiến pháp 1946 đã thể hiện tính nhất quán về nguyên tắc xét xử khách quan, công bằng, dân chủ của cơ quan toà án Việt Nam.

Hiến pháp cũng đã quy định về hệ thống tổ chức và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp và những điều quy định về sửa đổi Hiến pháp.

### **3. Một vài ngẫm suy**

Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử nước Việt Nam là một Hiến pháp dân tộc, dân chủ phản ánh rõ thắng lợi của cách mạng Việt Nam và phù hợp với những giá trị dân chủ, nhân văn của thời đại mới mang đậm dấu ấn Việt Nam.

Điều nổi bật hàng đầu của Hiến pháp là khẳng định quyền dân tộc độc lập, chủ quyền, thống nhất lãnh thổ của nước Việt Nam. Độc lập dân tộc và tự do của nhân dân là quyền thiêng liêng bất khả xâm phạm, là sản phẩm của lịch sử đấu tranh oanh liệt của dân tộc Việt Nam mang tính pháp quyền của nhân loại như tư tưởng về quyền của các dân tộc đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh nêu ra trong “*Tuyên ngôn Độc lập*” ngày 2- 9-1945. Chính đó là động lực vĩ đại của dân tộc Việt Nam trong cuộc đấu tranh giành độc lập, tự do và

quyết tâm đem tất cả tinh thần và lực lượng, tính mạng và của cải để giữ vững quyền tự do và độc lập ấy. Chính các nhà quân sự giỏi của Pháp bị thất bại trong cuộc chiến tranh xâm lược Việt Nam đã rút ra bài học là không thể dùng sức mạnh sắt thép để đánh bại chủ nghĩa dân tộc, ý chí độc lập, tự do của nhân dân Việt Nam. Chính phủ Pháp phải chấm dứt chiến tranh lập lại hoà bình trên cơ sở cùng các nước tham dự hội nghị Giơnevơ trong đó có đại diện Chính phủ Trung Quốc, Liên Xô, Hoa Kỳ, Anh... đã chính thức cam kết tôn trọng các quyền dân tộc cơ bản của dân tộc Việt Nam (bao gồm cả Lào và Campuchia) là độc lập, chủ quyền thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ.

Hiến pháp đã quy định về thể chế dân chủ cộng hoà, một chế độ trong đó quyền lực thuộc về nhân dân, đảm bảo quyền bình đẳng, dân chủ tự do cho mọi công dân không phân biệt nam nữ, ưu đãi với đồng bào các dân tộc thiểu số... Tính chất ưu việt của chế độ mới không chỉ ghi trong các sắc lệnh và Hiến pháp mà sớm được thực thi trong thực tế ngay trong năm đầu của chế độ dân chủ cộng hoà trên tất cả các mặt chính trị, kinh tế, tài chính, văn hoá, giáo dục... Mọi hoạt động của Chính phủ đều nhằm vào lợi ích tối cao của dân tộc là độc lập, tự do, sớm mang lại hạnh phúc thực tế cho nhân dân ngay trong điều kiện đất nước đang gặp muôn vàn khó khăn. Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định Chính phủ tỏ rõ một ý muốn duy nhất làm sao đem lại cho dân chúng được hưởng tự do độc lập như muôn vật được hưởng ánh sáng mặt trời. Điều đó thể hiện rõ rệt bản chất ưu việt của chế độ dân chủ cộng hoà dưới ánh sáng tư tưởng Hồ Chí Minh, tạo nên sức

mạnh của dân tộc để bảo vệ độc lập, tự do, quyết tâm xây dựng một Tổ quốc Việt Nam độc lập, tự do, mọi người ai cũng có cơm ăn áo mặc, ai cũng được học hành trên con đường tiến lên thực hiện mục tiêu vì dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, cùng nhịp với trào lưu tiến bộ của thời đại. Quyền dân tộc gắn liền với quyền dân chủ, tự do, công bằng xã hội là một động lực lớn của sự phát triển đất nước, có giá trị trường tồn.

Xây dựng chế định về vai trò của các tổ chức trong hệ thống chính trị của nền dân chủ cộng hoà Việt Nam được ghi trong Hiến pháp 1946 đã sớm được thực thi trước và sau khi có Hiến pháp, là một nét rất đặc sắc của thể chế chính trị dân tộc dân chủ Việt Nam. Hệ thống chính trị của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà sau Cách mạng tháng Tám 1945 bao gồm Đảng Cộng sản là đảng cầm quyền thông qua Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc dựa trên sức mạnh của khối đại đoàn kết dân tộc được tập hợp trong các hội quần chúng, trong Hội Liên hiệp quốc dân Việt Nam. Sự kết hợp chặt chẽ và phát huy đúng vai trò, quyền hạn của từng tổ chức đó được tập trung thống nhất, có ý nghĩa quyết định đối với việc phát huy sức mạnh của dân tộc, của chế độ mới để thực hiện nhiệm vụ kháng chiến và kiến quốc.

Hiến pháp Việt Nam 1946 đã ghi rõ cơ quan hành chính cao nhất của cả nước là Chính phủ gồm cả Chủ tịch nước là người thay mặt quốc gia và Nội các. Chủ tịch nước trực tiếp chủ toạ Hội đồng Chính phủ. Quyền hạn, nhiệm vụ của Chủ

tịch nước và Chính phủ do Hiến pháp quy định thể hiện quyền tập trung thống nhất, đặc biệt tập trung cao nhất vào Chủ tịch nước. Chủ tịch Hồ Chí Minh, vị lãnh tụ tối cao của Đảng, của dân tộc, được Quốc hội thay mặt toàn dân tôn vinh Người “xứng đáng với Tổ quốc” và giao trọng trách giữ cương vị nguyên thủ quốc gia trực tiếp điều hành Chính phủ. Chế định về vai trò của Chủ tịch nước đồng thời là người trực tiếp điều hành Chính phủ là một đặc trưng tiêu biểu về tổ chức nhà nước Việt Nam được thực thi ngay trong năm đầu của chế độ cộng hòa và tiếp tục những năm kháng chiến về sau. Chế định đó vừa bảo đảm quyền lãnh đạo của Đảng, vừa thực hiện được quyền lực nhà nước dân chủ, tập trung, thống nhất, vừa phát huy vai trò và quan hệ của các tổ chức trong hệ thống chính trị, vừa tập trung quyền tối cao vào nguyên thủ quốc gia mang bản chất dân dân tộc dân chủ sâu sắc, có giá trị khoa học bền vững và tính thực tiễn nóng hổi đối với tiến trình phát triển của đất nước. Tư tưởng, nguyên tắc, nội dung cơ bản của Hiến pháp Việt Nam 1946 in đậm dấu ấn tư tưởng Hồ Chí Minh về độc lập tự do, về một nhà nước pháp quyền của dân tộc, do dân tộc, vì dân tộc và phù hợp với xu thế phát triển tiên bộ của thời đại

Các quyền dân tộc, tự do, dân chủ, công bằng xã hội được ghi trong Hiến pháp đầu tiên cách đây hơn 60 năm vẫn còn giá trị bền vững trên con đường xây dựng đất nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Đó là một động lực tiến hoá của Việt Nam.

ph, t huy gi, trP cña  
hiÕn ph,p 1946 trong qu, tr×nh héi nhËp quøc  
tõ

**GS. VS. Nguyễn Duy Quý**

*Nguyên Viện trưởng  
Viện Khoa học xã hội Việt Nam*

Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà được Quốc hội khoá I, kỳ họp thứ hai thông qua ngày 9-11-1946, tính đến nay vừa tròn 60 năm. Đã có nhiều công trình nghiên cứu khoa học, nhất là các luật gia trong và ngoài nước bàn về ý nghĩa và những giá trị của Hiến pháp 1946, về những tư tưởng, nội dung cơ bản quan trọng được tiếp tục phát triển trong các hiến pháp 1959, 1980 và 1992 của nước ta. Trong các giá trị của Hiến pháp 1946 và các hiến pháp sau này, chúng ta càng thấy rõ giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý, giá trị nhân văn, tính nhân văn cao cả là những giá trị lớn, giá trị bền vững nhất như sợi chỉ đỏ xuyên suốt tinh thần và nội dung các hiến pháp của nước ta.

Chúng tôi rất hoan nghênh Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học thuộc Văn phòng Quốc hội có sáng kiến tổ chức Hội thảo khoa học “*Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*”.

Như chúng ta đều biết, giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý, giá trị nhân văn trong Hiến pháp 1946 có cội nguồn từ truyền thống mấy nghìn năm lịch sử của dân tộc ta về đạo lý làm người, từ chủ nghĩa nhân đạo của chủ nghĩa Mác - Lênin và đã thể hiện đậm nét trong tư tưởng Hồ Chí Minh, trong chủ trương, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Ngay từ những năm bốn ba nơi hải ngoại tìm đường cứu nước, Hồ Chí Minh đã đến với chủ nghĩa Mác - Lênin, tìm thấy ở đó chủ nghĩa nhân đạo và tinh thần nhân văn cao cả. Người lên án chế độ thực dân độc đoán, hà khắc, phản dân chủ, áp bức các dân tộc thuộc địa. Trong tác phẩm *Đường kách mệnh*, Người viết: “Tụi tư bản và đế quốc chủ nghĩa nó lấy tôn giáo và văn hoá làm cho dân ngu, lấy pháp luật buộc dân lại, lấy sức mạnh làm cho dân sợ, lấy phú quý làm cho dân tham”<sup>1</sup>.

Tư tưởng quyết tâm đấu tranh vì độc lập, tự do cho dân tộc gắn bó chặt chẽ với tư tưởng lập hiến của Người. Trong *Yêu sách của nhân dân An Nam* (1919), Người đã yêu cầu phải cải cách nền công lý ở Đông Dương bằng cách ban cho người bản xứ cũng được quyền hưởng những bảo đảm về mặt pháp luật như người Âu châu; xoá bỏ hoàn toàn và triệt để các toà án đặc biệt dùng làm công cụ khủng bố và áp bức bộ phận trung thực nhất trong nhân dân An Nam; Người yêu cầu phải để cho nhân dân An Nam có các quyền tự do, như tự do ngôn luận, tự do lập hội và hội họp, tự do giáo dục và đặc biệt là thay thế chế độ ra sắc lệnh bằng chế độ ra các đạo luật.

---

1. Hồ Chí Minh, *Toàn tập, Sđd*, t. 2, tr. 267.

Năm 1922, trong bài “*Việt Nam yêu cầu ca*”, Người đã thể hiện nội dung những yêu sách trên để phổ biến rộng rãi:

“...*Bây xin hiến pháp ban hành  
Trăm điều phải có thân linh pháp quyền*”<sup>1</sup>

Tư tưởng lập hiến trên đây đã được vận dụng thực hiện ngay sau khi Cách mạng tháng Tám 1945 thành công. Bản *Tuyên ngôn độc lập* mà Chủ tịch Hồ Chí Minh trình trọng tuyên bố khai sinh ra nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà - nhà nước công nông đầu tiên ở Đông Nam Á được mở đầu bằng lời bắt hủ trong *Tuyên ngôn Độc lập* của nước Mỹ năm 1776: “*Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hoá cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được; trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc*”; và trong bản *Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền của cách mạng Pháp* năm 1791: “*Người ta sinh ra tự do và bình đẳng về quyền lợi*”<sup>2</sup>.

Những quyền ấy của con người được coi là chân lý, nhưng không chỉ gắn với từng người mà gắn với cả dân tộc, “tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình đẳng, dân tộc nào cũng có quyền sống, quyền sung sướng và quyền tự do”<sup>3</sup>. Một trong những nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà mà Chủ tịch Hồ Chí Minh nêu ra tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời (3-9-1945) là: “Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế

---

1. Hồ Chí Minh, Toàn tập, Sdd, t.1, tr. 438.  
2. Dẫn trên, t.4, tr.1.  
3. Dẫn trên, t.4, tr.1.

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 tổ chức càng sớm càng hay cuộc **TỔNG TUYÊN CỬ** với chế độ phổ thông đầu phiếu. Tất cả công dân trai gái mười tám tuổi đều có quyền ứng cử và bầu cử, không phân biệt giàu nghèo, tôn giáo, dòng giống, v.v..”<sup>4</sup>.

Lời nói đầu Hiến pháp 1946 đã nêu rõ: nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ. Hiến pháp 1946 đã được xây dựng trên ba nguyên tắc cơ bản:

- Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, trai gái, giai cấp, tôn giáo.
- Đảm bảo các quyền tự do dân chủ.
- Thực hiện chính quyền của nhân dân.

Như chúng ta đều biết, hình thức chính thể của nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng, đó chính là phương thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Điều 1 Hiến pháp 1946 đã quy định: “Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”. Quy định này của Hiến pháp 1946, đạo luật cơ bản đầu tiên của nước ta là nền tảng, là xuất phát điểm cho không những đối với các điều

---

4. Dẫn trên, t.1, tr.8.

khoản khác của Hiến pháp 1946, mà còn đối với các điều khoản của Hiến pháp 1959, 1980 và 1992 của Nhà nước ta.

Hiến pháp 1946 đã có bốn điều quy định về quyền bình đẳng. Nhìn từ góc độ lịch sử mà xem xét chúng ta mới thấy rõ ý nghĩa lịch sử, pháp lý, nhân văn của Hiến pháp 1946 trong những quy định về quyền bình đẳng. Trong một xã hội thuộc địa, nửa phong kiến, dưới ách thống trị của thực dân và chế độ quân chủ chuyên chế thì quyền bình đẳng là thứ không tưởng.

Điều 6, Hiến pháp 1946 quy định: “Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: chính trị, kinh tế, văn hoá” và ngay sau đó, Điều 7 quy định: “Tất cả công dân Việt Nam đều bình đẳng trước pháp luật”. Như vậy, nguyên tắc bình đẳng trở thành nguyên tắc hiến định, một trong những nguyên tắc quan trọng nhất của Hiến pháp đầu tiên của nước ta.

Ai đã sống, chứng kiến những ngày tháng Tám lịch sử năm 1945 mới thấy hết ý nghĩa những giá trị thiêng liêng của quyền bình đẳng nam nữ. Suốt hàng ngàn năm, người phụ nữ Việt Nam phải sống theo lễ giáo “tam tòng tứ đức”, không có địa vị gì trong gia đình, trong dòng họ, chứ nói gì đến địa vị trong đời sống xã hội, đời sống chính trị của đất nước. Vậy mà ngay sau Cách mạng tháng Tám, ngay trong Hiến pháp đầu tiên của nước ta, nguyên tắc bình đẳng nam nữ đã được khẳng định, đã trở thành hiện thực trong đời sống của nhân dân ta. Vào thời điểm này của đất nước, nguyên tắc bình đẳng nam nữ “về mọi phương diện” đã có sức cổ vũ lớn lao,

như luồng gió mới, như nguồn ánh sáng làm rực rỡ những giá trị pháp lý và nhân văn mà người phụ nữ Việt Nam hàng mơ ước hàng ngàn năm nay đã thành hiện thực.

Nước ta là một nước đa dân tộc. Đại gia đình các dân tộc Việt Nam từ buổi bình minh của đất nước, từ Nhà nước Văn Lang - Âu Lạc đã luôn sát cánh bên nhau, chung lưng đấu cật trong suốt mấy ngàn năm dựng nước và giữ nước. Dưới chế độ phong kiến, các dân tộc thiểu số thường bị phân biệt đối xử, bị miệt thị. Đó là một sự thật lịch sử. Sau Cách mạng tháng Tám, trong Hiến pháp 1946, nguyên tắc bình đẳng giữa các dân tộc sinh sống trên đất nước Việt Nam đã được khẳng định.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: đoàn kết, đoàn kết, đại đoàn kết; thành công, thành công, đại thành công. Đoàn kết là giá trị bền vững của dân tộc ta. Sức mạnh đại đoàn kết dân tộc là một nhân tố hết sức quan trọng trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam hôm nay.

Mỗi nhà nước đều thực hiện các chức năng nhất định: chức năng đối ngoại, chức năng đối nội. Trong nhóm chức năng đối nội, bên cạnh chức năng kinh tế, nhà nước chú trọng tới chức năng xã hội - một chức năng mang tính nhân văn sâu sắc. Điều 14 Hiến pháp 1946 quy định: “Những người công dân già cả, hoặc tàn tật không làm được việc thì được giúp đỡ. Trẻ con được săn sóc về mặt giáo dưỡng”. Một truyền thống trọng già, yêu trẻ, giúp đỡ những người ốm đau, tàn tật “bầu ơi thương lấy bí cùng” của tinh thần giàu lòng nhân ái của dân

tộc ta đã được “pháp điển hoá”, “luật hoá” trong đạo luật cơ bản của Nhà nước ta.

Cho tới nay, sau Hiến pháp 1946 đã có Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992. Mỗi bản hiến pháp được ban hành, về thực chất không phải là Hiến pháp hoàn toàn mới mà chỉ là Hiến pháp sửa đổi, sửa đổi cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Mỗi bản Hiến pháp đều có sứ mệnh lịch sử, nhiệm vụ riêng cho mỗi thời kỳ. Chẳng hạn, Hiến pháp 1992 của nước ta thể chế hoá đường lối đổi mới do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo thực hiện từ Đại hội lần thứ VI của Đảng năm 1986. Mỗi Hiến pháp có những điều khoản quy định cụ thể khác nhau. Tuy nhiên, chúng ta cũng dễ dàng nhận thấy sự nhất quán của Hiến pháp Việt Nam, từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp 1992 - sự nhất quán bền vững về giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý và giá trị nhân văn cao cả.

Trong điều kiện đổi mới hiện nay, Điều 2 của Hiến pháp 1992 đã xác định: Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả những điều này vẫn dựa trên nguyên tắc hiến định của Hiến pháp 1946, ở nước ta mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân.

Trong hơn 20 năm đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã lần lượt đề ra và thực hiện có hiệu quả những chính sách quan trọng đáp ứng yêu cầu hội nhập, hợp tác kinh tế quốc tế với Việt Nam, phá được thế bao vây, cấm vận, mở rộng quan hệ đối ngoại theo hướng đa phương hoá, đa dạng hoá. Việt Nam

đã trở thành thành viên chính thức và có uy tín của ASEAN, ASEM, APEC, và hiện nay đã trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO).

Để tranh thủ thuận lợi, tận dụng thời cơ, vượt qua khó khăn thách thức, tiếp tục đổi mới mạnh mẽ, toàn diện và đồng bộ hơn, phát triển với tốc độ nhanh hơn và bền vững hơn, sớm đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại, thì một trong những nhiệm vụ quan trọng mà nhân dân ta phải phấn đấu thực hiện là tiến hành một cách nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hợp tác và phát triển; chính sách đối ngoại rộng mở, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ quốc tế. Như Đại hội lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định: “Việt Nam là bạn, đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, tham gia tích cực vào tiến trình hợp tác quốc tế và khu vực”<sup>1</sup>.

Để hội nhập kinh tế quốc tế, sau khi nước ta gia nhập WTO, chúng ta phải chuẩn bị về nhiều mặt, trước hết là phải điều chỉnh, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta, thực hiện cải cách hoàn chỉnh, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước, giữ vững độc lập, chủ quyền toàn vẹn lãnh thổ, bảo tồn và phát huy bản sắc văn hoá dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại, tạo mọi thuận lợi cho

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 38.

các hiệp hội, các doanh nghiệp, đặc biệt là bà con nông dân có điều kiện tham gia vào quá trình hội nhập rộng lớn này.

Một trong những việc làm thiết thực phục vụ đắc lực cho quá trình hội nhập quốc tế là chúng ta cần phải tiến hành nghiên cứu truyền thống lịch sử, chính trị, pháp lý, hệ thống pháp luật của đất nước nhằm phát huy các giá trị của Hiến pháp đầu tiên - Hiến pháp 1946. Đây là việc làm có ý nghĩa hết sức thiết thực về lý luận cơ bản và thực tiễn.

**quyền con người, quyền công dân trong  
hiến pháp 1946 và sự khởi đầu, phát  
triển trong lịch sử lập hiến Việt Nam**

**GS. TS. Trần Ngọc Đường**

*Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội*

### **1. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp 1946**

Hiến pháp 1946 là bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam, là Hiến pháp của cuộc cách mạng dân chủ nhân dân và cũng là bản Hiến pháp dân chủ và tiến bộ đầu tiên ở Đông Nam Á. Ra đời trong hoàn cảnh lịch sử đầy khó khăn, phức tạp, quan hệ đến sự mất còn của chính quyền nhân dân non trẻ, giặc đói, giặc dốt, giặc ngoại xâm cùng một lúc đe dọa nền độc lập dân tộc mới giành được, Hiến pháp 1946 thực sự là công cụ đặc biệt quan trọng và có hiệu lực nhất để bảo vệ nền độc lập dân tộc, bảo vệ chính quyền cách mạng và thực hiện quyền lợi nhân dân. Lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc Việt Nam, các quyền tự do dân chủ của con người được đạo luật cơ bản ghi nhận và bảo đảm, cũng là lần đầu tiên người dân lao động Việt Nam được xác nhận có tư cách công dân của một nước độc lập có chủ quyền. Nội dung của quyền và nghĩa vụ pháp lý cơ bản của công dân nhằm mục tiêu bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ. Ba nguyên tắc xây dựng Hiến pháp

1946 là đoàn kết toàn dân, đảm bảo các quyền tự do dân chủ và thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Trong số bảy chương thì chương về “Nghĩa vụ và quyền lợi công dân” được xếp thứ hai, gồm 18 điều. Trong đó có 16 điều trực tiếp quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam. Hiến pháp đặt nghĩa vụ trước quyền lợi, trong đó có nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc (Điều 4) và nghĩa vụ đi lính (Điều 5) là hoàn toàn phù hợp với nhiệm vụ quan trọng và cấp bách lúc bấy giờ là bảo vệ nền độc lập dân tộc và chính quyền cách mạng của nhân dân. Ngoài ra, công dân còn có nghĩa vụ tôn trọng Hiến pháp và tuân theo pháp luật (Điều 4). Các điều còn lại của Chương II quy định các quyền tự do dân chủ của công dân trong các lĩnh vực chính trị, văn hoá, xã hội và tự do cá nhân. Lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc, quyền bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật được ghi nhận trong đạo luật của Nhà nước (Điều 7). Và cũng lần đầu tiên ở nước ta, Hiến pháp quy định phụ nữ được ngang quyền với nam giới về mọi phương diện. Nội dung tiến bộ, dân chủ và nhân đạo của Hiến pháp 1946 còn được thể hiện ở những quy định về các quyền cơ bản của công dân như quyền tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc (Điều 7), quyền bầu cử và ứng cử (Điều 18), quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra (Điều 20), quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia (Điều 21), quyền tư hữu tài sản (Điều 12), quyền học tập (Điều 15), quyền tự do ngôn luận, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài (Điều 10), quyền bất khả xâm phạm về nhà ở và thư tín (Điều 11), quyền được Nhà nước ưu tiên chăm sóc giúp đỡ của công dân thuộc dân tộc thiểu số (Điều 8), của công dân già cả,

tàn tật, trẻ em (Điều 14), của giới cần lao trí thức và chân tay (Điều 13).

Quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân chỉ có thể được thực hiện khi có một bộ máy nhà nước vững mạnh, thật sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Do đó, Hiến pháp 1946 dành các chương còn lại quy định cơ cấu bộ máy nhà nước nhằm xác định trách nhiệm đảm bảo quyền và nghĩa vụ của công dân.

Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Nghị viện nhân dân, do “công dân Việt Nam bầu ra ba năm một lần” (Điều 24), có nhiệm vụ “giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài” (Điều 23). Nghị viện không chỉ “thay mặt cho địa phương mình mà còn thay mặt cho toàn thể nhân dân” (Điều 25). Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân trực tiếp bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân (Điều 58), có nhiệm vụ chỉ đạo Ủy ban hành chính quản lý mọi mặt ở địa phương. Đại biểu Hội đồng nhân dân có thể bị bãi miễn nếu không còn tín nhiệm đối với cử tri (Điều 61).

Các cơ quan hành chính nhà nước gồm Chính phủ và Ủy ban hành chính các cấp, có nhiệm vụ trực tiếp quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội trên cơ sở các đạo luật, Nghị quyết của Nghị viện và của Hội đồng nhân dân (đối với Ủy ban hành chính ở địa phương).

Cơ quan tư pháp là Tòa án nhân dân, có chức năng bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của công dân. Hiến pháp 1946 cũng quy định những nguyên tắc cơ bản

của hoạt động tư pháp như: công khai (Điều 65), có Hội thẩm nhân dân tham gia (Điều 65), Bị cáo có quyền bào chữa hoặc nhờ luật sư bào chữa (Điều 67), chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử (Điều 69)... thực hành quyền tố cáo trước tòa án.

Việc ghi nhận các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và cơ chế đảm bảo thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó trong Hiến pháp 1946 có ý nghĩa thực tiễn vô cùng to lớn. Lần đầu tiên, danh hiệu công dân cao quý của một nhà nước độc lập ra đời và được ghi nhận trang trọng trong Hiến pháp. Đúng như Chủ tịch Hồ Chí Minh, người đứng đầu cơ quan soạn thảo Hiến pháp 1946 đã nói: “Hiến pháp đó tuyên bố với thế giới biết dân tộc Việt Nam đã có đủ mọi quyền tự do. Hiến pháp đó tuyên bố với thế giới: phụ nữ Việt Nam đã được đứng ngang hàng với đàn ông để được hưởng chung mọi quyền tự do của một công dân. Hiến pháp đó đã nêu một tinh thần đoàn kết chặt chẽ giữa các dân tộc Việt Nam và một tinh thần liêm khiết, công bình của các giai cấp”<sup>1</sup>. Với địa vị pháp lý cao quý của con người từ nô lệ trở thành người chủ đã có tác dụng động viên, cổ vũ nhân dân vượt qua mọi thác ghềnh đưa cuộc kháng chiến trường kỳ chống thực dân Pháp giành thắng lợi oanh liệt.

## **2. Quyền con người, quyền công dân thể hiện nhất quán ngày càng hoàn thiện và phát triển trong bốn bản Hiến pháp của Việt Nam**

Hiến pháp với tư cách là đạo luật cơ bản của nhà nước, xét về lịch sử ra đời, là sản phẩm của cách mạng tư sản lật đổ

---

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.440.

chế độ quân chủ chuyên chế. Nó là văn bản chính trị pháp lý chấm dứt chế độ xã hội thần dân chuyển sang chế độ công dân. Hiến pháp ra đời do áp lực nhu cầu tự do dân chủ, nội dung của nó không thể không ghi nhận và đảm bảo về mặt pháp lý các quyền con người, quyền công dân. Ở Việt Nam, trước Cách mạng tháng Tám 1945 vốn không có truyền thống lập hiến. Tư tưởng về một nền lập hiến vì con người được thể hiện bắt đầu từ Chủ tịch Hồ Chí Minh. Ngay từ năm 1926, Người đã khẳng định rằng, nếu được độc lập, Việt Nam sẽ xếp đặt một Hiến pháp về phương diện chính trị và xã hội theo lý tưởng dân quyền, một nền pháp luật chú trọng bảo hộ quyền lợi của thợ thuyền.

Nhất quán với tư tưởng đó, ngay sau khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà ra đời, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ, ngày 3 tháng 9, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề nghị một trong sáu nhiệm vụ cấp bách là xây dựng Hiến pháp. Người chỉ ra rằng: “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 một Hiến pháp. Nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ”<sup>1</sup>. Ngày 20-9-1945, bản dự thảo Hiến pháp do Người làm trưởng ban đã được thành lập. Ngày 9-11-1946 Quốc hội khoá I của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã thông qua Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đầu tiên của nước ta.

Như vậy, xét về mặt lý luận cũng như thực tiễn, Chủ tịch Hồ Chí Minh là người đặt nền móng cho nền lập hiến Việt

---

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Sđd, t.4, tr.8.

Nam nói chung và cho việc ghi nhận và bảo vệ quyền con người, quyền công dân bằng Hiến pháp nói riêng.

Với thắng lợi của Cách mạng tháng Tám 1945 và sự ra đời của Hiến pháp 1946, địa vị pháp lý của người dân nước ta đã có sự thay đổi căn bản. Trước Cách mạng tháng Tám 1945, Việt Nam là một nước thuộc địa nửa phong kiến. Về mặt chính trị cũng như pháp lý, người Việt Nam lúc đó không được gọi là công dân. Xét về phương diện lịch sử, nếu quyền con người, quyền công dân ở các nước tư bản ra đời gắn liền với cuộc cách mạng tư sản xoá bỏ chế độ thần dân phong kiến, thì ở nước ta quyền làm người, quyền công dân gắn liền với cuộc cách mạng giành độc lập dân tộc, xoá bỏ chế độ thực dân lẫn xã hội thần dân. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, Hiến pháp đã trang trọng ghi nhận quyền con người, quyền công dân- một trong những nội dung cơ bản nhất của Hiến pháp. Như vậy là ở Việt Nam, địa vị pháp lý của công dân được xác lập gắn liền với việc dân tộc giành được độc lập dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Thấm nhuần tư tưởng nhân quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh, kể từ Hiến pháp đầu tiên 1946 cho đến Hiến pháp 1992 hiện hành đều thể hiện xuyên suốt việc đề cao các quyền con người, quyền công dân. Bốn bản hiến pháp là bốn nấc thang về việc ghi nhận và phát triển các quyền cũng như cơ chế bảo vệ các quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam. Có thể khái quát quyền con người, quyền công dân trong lịch sử lập hiến Việt Nam có đặc điểm cơ bản sau đây:

- *Một là*, quyền công dân gắn liền với quyền con người, với việc xác lập chủ quyền dân tộc, chủ quyền quốc gia là khởi điểm để nhân dân Việt Nam trở thành người chủ của đất nước và mưu cầu hạnh phúc. Do đó, có thể nói rằng, quyền con người và quyền công dân ở Việt Nam ra đời và phát triển gắn liền với sự ra đời Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà và Hiến pháp 1946.

- *Hai là*, quyền con người, quyền công dân thể hiện một cách nhất quán trong cả bốn bản Hiến pháp là ghi nhận các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam. Hiến pháp sau so với Hiến pháp trước đều có sự phát triển các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam. Từ Hiến pháp đầu tiên 1946 đến Hiến pháp 1992, tư tưởng Hồ Chí Minh về chính quyền của ai, phục vụ ai xuyên suốt toàn bộ nội dung. Cả bốn bản hiến pháp đều khẳng định nguyên tắc: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, xác định bản chất Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân, nông dân và tầng lớp trí thức.

- *Ba là*, các quyền con người và quyền công dân thể hiện trong các bản hiến pháp của Việt Nam rất rộng rãi và có tính tiên tiến. Điều đó thể hiện ở chỗ, ngay từ Hiến pháp 1946, các quyền tự do, bình đẳng, dân chủ được trang trọng ghi nhận cùng với cơ chế đảm bảo thực hiện các quyền đó. Đất nước ngày càng được củng cố và phát triển, các quyền con người và quyền công dân cũng ngày càng được mở rộng và phát triển cả về số lượng và chất lượng; thể hiện nấc thang cao hơn về thể

chế và cơ chế đảm bảo thực hiện. Khác với bản chất chính trị - giai cấp trong xã hội tư bản, trong chế độ xã hội chủ nghĩa, các quy định pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước không nhằm hạn chế các quyền tự do mà nhằm phát triển hoàn thiện hơn các quyền tự do của con người. Điều đó thể hiện tính chất tiên tiến của quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam. Bình đẳng về chính trị là nội dung cốt lõi xuyên suốt các bản hiến pháp. Trong đó, đặc biệt coi trọng quyền bình đẳng trong bầu cử, ứng cử, tham gia xây dựng chính quyền các cấp giữa các dân tộc thiểu số và dân tộc đa số. Điều đó thể hiện đậm nét trong các cuộc bầu cử Quốc hội từ khoá I đến khoá XI hiện nay.

Quyền bình đẳng giữa nam giới và nữ giới cũng thể hiện rõ trong số lượng đại biểu nữ tham gia Quốc hội ngày càng tăng lên về số lượng và chất lượng. (Ví dụ, số đại biểu nữ trong Quốc hội khoá I chiếm 2,5%; khoá II: 13,5%; khoá VIII: 18%; khoá IX: 18,84% và khoá X: 26,22% và khoá XI hiện nay là: 27,31%)

- *Bốn là*, các quyền con người, quyền công dân ngày càng được mở rộng và hoàn thiện hơn trong các bản hiến pháp của Việt Nam. So với các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, quyền con người, quyền công dân có sự mở rộng và hoàn thiện hơn trong Hiến pháp 1992. Điều đó thể hiện sự phát triển liên tục cả về phương diện chính trị - pháp lý cũng như phương diện kỹ thuật lập hiến. Về nội dung chính trị - pháp lý, các quyền và nghĩa vụ pháp lý được Hiến pháp 1992 quy định đầy đủ, hợp lý và có tính khả thi hơn. Nội dung các quyền không chỉ phản

ánh những thay đổi của đời sống đất nước mà còn thể hiện sự tiếp thu những giá trị văn minh của nhân loại về nhân quyền, dân quyền.

Về hình thức thể hiện, các quyền và nghĩa vụ ghi nhận trong Hiến pháp 1992 với kỹ thuật lập pháp chuẩn xác hơn. Lần đầu tiên thừa nhận thuật ngữ “quyền con người” trong Hiến pháp (ba bản hiến pháp trước đồng nhất quyền con người với quyền công dân). Ngôn ngữ thể hiện chặt chẽ, phản ánh đúng hiện thực khách quan, bỏ đi một số câu chữ mang tính nhân văn nhưng không phù hợp với thực tiễn.

Về số lượng các quyền và nghĩa vụ ghi nhận trong chương về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng có bước phát triển chẳng những so với ba bản hiến pháp trước mà còn so với hiến pháp của các nước trên thế giới. Nếu Hiến pháp 1946 có 28 điều về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Hiến pháp 1959 có 21 điều, Hiến pháp 1980 có 28 điều thì Hiến pháp 1992 có 34 điều trên tổng số 147 điều của toàn bộ Hiến pháp. So riêng với Hiến pháp 1980 thì Hiến pháp 1992 chỉ giữ lại bốn điều không sửa chữa, 26 điều phải sửa đổi, bổ sung và thêm bốn điều mới với sự sắp xếp hợp lý hơn. Dung lượng và những thay đổi về hình thức đó thể hiện kỹ thuật lập hiến ngày một nâng cao theo nguyên tắc luật pháp phản ánh đúng đắn hiện thực khách quan và có tính khả thi.

**nhụ n-íc của đon, do đon, vx đon tổ hiõn  
ph.p 1946 ãn thùc tiõn nhụ n-íc ta hiõn nay  
GS.TS. Phạm Ngọc Quang  
Hội đồng Lý luận Trung ương**

Trong Lời nói đầu Hiến pháp 1946 đã khẳng định: “Cuộc Cách mạng tháng Tám đã giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân và lập ra *nền dân chủ cộng hoà*”<sup>1</sup>. Đó là lời khẳng định đanh thép về bản chất chế độ chúng ta - một chế độ do nhân dân làm chủ.

Dân chủ, như chúng ta biết, trước hết là hình thức tổ chức quyền lực nhà nước dựa trên nguyên tắc: “Toàn bộ

---

1. Văn phòng Quốc hội: *Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.7.

quyền lực thuộc về nhân dân”. Nguyên tắc đó phải được xác định dứt khoát trong Hiến pháp. Bởi vậy, trong khi xác định nhiệm vụ trung tâm sau khi giành được chính quyền là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và “kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ”, Hiến pháp 1946 đã xem việc “*Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*” là một trong ba nguyên tắc cơ bản cần nắm vững khi xây dựng Hiến pháp cách mạng của chúng ta.

Thực hiện nghiêm túc nguyên tắc đó, tinh thần “Nhà nước của dân, do dân, vì dân” được thể hiện đậm nét trong Hiến pháp 1946. Chẳng hạn, “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam”<sup>1</sup>; “Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu”<sup>2</sup>; “nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình bầu ra”<sup>3</sup>; “Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia”<sup>4</sup>; “Nghị viện nhân dân do công dân Việt Nam bầu ra”; “Nghị viện nhân dân họp công khai, công chúng được vào nghe”; “những việc liên quan đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết”; ...

Từ những điều được ghi nhận trong Hiến pháp này có thể thấy, tinh thần nhà nước của dân, do dân, vì dân bao gồm một số nội dung chủ yếu sau đây:

*Một là*, nhà nước đó do nhân dân lập ra thông qua tổng tuyển cử phổ thông đầu phiếu và kín;

---

1. Dẫn trên, tr. 8.  
2. Dẫn trên, tr. 11.  
3. Dẫn trên, tr. 11.  
4. Dẫn trên, tr. 11.

*Hai là*, nhà nước đó hoạt động theo nguyên tắc vì lợi ích của nhân dân, “việc gì có lợi cho dân phải hết sức làm, việc gì có hại cho dân phải hết sức tránh”<sup>5</sup>;

*Ba là*, mọi hoạt động của Nhà nước phải đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của nhân dân;

*Bốn là*, nhân dân có quyền tố tín nhiệm hay bất tín nhiệm đối với Chính phủ; “Nếu Chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đuổi Chính phủ”<sup>6</sup>;

*Năm là*, tự nó, mọi cơ quan nhà nước không có quyền; mọi quyền lực mà Nhà nước có được đều do nhân dân uỷ quyền cho nó.

Trong 60 năm qua, kể từ khi có Hiến pháp 1946, những nguyên tắc cơ bản đó luôn đóng vai trò chỉ đạo chúng ta trong việc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước. Dù trong điều kiện hoà bình hay chiến tranh, các cuộc tổng tuyển cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu và kín để lập ra Quốc hội, Quốc hội bầu ra các chức danh chủ chốt nhất của Nhà nước vẫn được tiến hành nghiêm túc và đúng thời hạn (trừ một số năm kháng chiến chống thực dân Pháp). Với mức độ nhất định, những ngày bầu cử đó đã thực sự là ngày hội của nhân dân. Trong khi hoạch định chủ trương, chính sách cơ bản của mình, Nhà nước đã đi từ nhân dân để rồi trở về với nhân dân; Nhà nước đã dựa vào nhân dân để xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách của mình. Vai trò kiểm tra, giám

---

5. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr.47.  
6. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.5, tr.60.

sát của nhân dân đối với tổ chức và hoạt động của Nhà nước từng bước được cơ chế hóa, thể chế hoá với những hình thức ngày càng phong phú, đa dạng. Việc lấy ý kiến tín nhiệm của nhân dân đối với một số chức danh chủ chốt trong bộ máy nhà nước bước đầu được triển khai với những kết quả nhất định...Tuân thủ nguyên tắc trong chế độ ta, *nhân dân là chủ thể duy nhất của mọi quyền lực*, chúng ta không tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc phân quyền, mà theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất trong tay nhân dân, nhưng có sự phân công và phối hợp chặt chẽ các cơ quan nhà nước khác nhau để thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Chúng ta cũng đã có những bước tiến quan trọng trong việc thực hiện đổi mới nền hành chính quốc gia trên cả bốn phương diện: thể chế hành chính, bộ máy hành chính, đội ngũ cán bộ – công chức hành chính và tài chính công; làm cho Nhà nước ta ngày càng gần dân, thân dân hơn. Việc công khai hoá, minh bạch hoá, hiện đại hoá tổ chức và hoạt động của Nhà nước, từng bước hình thành Chính phủ điện tử... đã tạo ra những điều kiện thuận lợi rất cơ bản để phục vụ nhân dân, để nhân dân có thể kiểm tra, giám sát tốt hơn đối với mọi cơ quan công quyền cũng như để Nhà nước nắm bắt kịp thời ý nguyện của nhân dân.

Đánh giá tổng quát thành quả đổi mới Nhà nước, Đại hội X của Đảng khẳng định: “*Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có tiến bộ trên cả ba lĩnh vực lập*

*pháp, hành pháp và tư pháp. Sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân tộc được phát huy*”<sup>1</sup>.

Bước tiến trong đổi mới Nhà nước đã mang lại sự khởi sắc đáng kể của nền dân chủ. Dân chủ đại diện từng bước được hoàn thiện, dân chủ trực tiếp được phát huy, dân chủ tham dự ngày càng mở rộng và sâu sắc hơn. Vai trò kiểm tra, giám sát của nhân dân thông qua việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở có bước tiến rõ rệt. Nhiều vụ tham nhũng đã được chính nhân dân phát hiện và có sự cộng tác tích cực của nhân dân với các cơ quan công quyền để tiến hành xử lý nghiêm minh. Nếu xem thước đo đánh giá trình độ dân chủ là ở mức độ tham gia của nhân dân vào công việc nhà nước và xã hội, thì chúng ta thấy rõ dân chủ ở nước ta trong quá trình đổi mới đã có bước tiến khá cơ bản. Nhiều quyền dân chủ của nhân dân đã được thể chế hoá và được Nhà nước quan tâm triển khai trong thực tiễn chỉ đạo, quản lý của mình...

Những bước tiến đó làm cho bản chất Nhà nước của dân, do dân, vì dân ngày càng được bộc lộ rõ.

Tuy nhiên, bên cạnh những bước tiến cơ bản đó, việc xây dựng Nhà nước của dân, do dân, vì dân ở nước ta cũng còn không ít vấn đề phải giải quyết. Liên quan tới vấn đề Nhà nước, điều làm nhức nhối xã hội nhiều nhất là tình trạng tham nhũng trong bộ máy nhà nước không những chưa bị đẩy lùi mà còn có xu hướng diễn biến ngày một tinh vi, phức tạp với quy mô lớn hơn, thâm nhập sâu vào hầu hết mọi cơ quan nhà

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.60.

nước - kể cả cơ quan cầm cân nảy mực, và ở hầu hết mọi cấp trong bộ máy nhà nước. Bệnh quan liêu ở một số cơ quan nhà nước còn rất trầm trọng. Ở một số nơi, “hành chính” biến thành “hành là chính” đang làm cho nhân dân rất bất bình. Trong một số trường hợp, cải cách hành chính từ nhiều cửa thành một cửa, sau một cửa là nhiều ngách để những nhiều nhân dân còn gây nhức nhối trong xã hội. Trong những trường hợp và những nơi có tình hình như vậy, nguyên nhân của mọi nguyên nhân gây ra tình trạng quan liêu, tham nhũng đó, theo chúng tôi, là do sự tha hoá của quyền lực nhà nước: Nhân dân uỷ quyền cho Nhà nước rồi mình mất quyền, những người và cơ quan nắm được sự uỷ quyền đã biến quyền lực của nhân dân thành quyền lực của riêng mình, dùng quyền lực đó để mưu cầu lợi ích riêng trái với lợi ích của nhân dân. Tiếp cận với vấn đề từ giác độ đó, theo chúng tôi, một vấn đề bức xúc về lý luận và thực tiễn cần được quan tâm nghiên cứu và giải quyết là phải có cơ chế, biện pháp hữu hiệu để không diễn ra tình trạng *nhân dân uỷ quyền rồi mình mất quyền*. Phải chăng cần làm rõ vấn đề gì nhân dân không tự mình làm được mới uỷ quyền cho Nhà nước, những việc gì nhân dân tự làm được hãy để cho nhân dân thực hiện. Phải *pháp chế hoá* sự uỷ quyền đó với nội dung rõ ràng, rành mạch về quyền hạn và trách nhiệm. Xét từ giác độ này, tiêu chí đánh giá bước tiến của Nhà nước của dân, do dân, vì dân là “nhà nước nhỏ, xã hội dân sự to”. Bởi vì, trình độ trưởng thành của nhân dân trong việc tự giải quyết các vấn đề của chính mình là thước đo của trình độ dân chủ trong xã hội. Mối tương quan tỷ lệ nghịch giữa xu hướng “nhà nước nhỏ”

và “xã hội dân sự to” cũng là quy luật vận động của nền dân chủ. Khi mà tự mình, nhân dân có thể đảm đương được mọi công việc, nhà nước sẽ trở thành thừa, nó sẽ tiêu vong. Đó là một trong những điểm cốt lõi trong học thuyết mácxít về nhà nước. Sự vận động của nhà nước trong xã hội hiện đại mang lại nhiều bằng chứng khẳng định tính đúng đắn của tư tưởng đó.

Để nâng cao bản chất của dân, do dân, vì dân của Nhà nước ta, cũng phải hoàn thiện cơ chế bầu cử, ứng cử trong quá trình hình thành những cơ quan, những cương vị chủ chốt trong bộ máy nhà nước. Chúng ta đang tiến tới bầu Quốc hội khoá XII. Làm sao cho cuộc bầu cử đó dân chủ hơn, thực chất hơn, ít tốn kém hơn, hiệu quả hơn - đó là điều trăn trở của nhiều người dân. Điều thứ 25, Hiến pháp 1946 đã khẳng định đúng đắn rằng: “Nghị viện không phải chỉ thay mặt cho địa phương mình, mà còn thay mặt cho toàn thể nhân dân”<sup>1</sup>. Tinh thần đó được khẳng định trong tất cả các bản hiến pháp sau này của chúng ta. Song, từ đó có vấn đề đặt ra là: làm sao để cử tri có đủ điều kiện hiểu sâu sắc các đại biểu mà mình sẽ bầu, làm cách nào để nhân dân giám sát được chặt chẽ mọi hoạt động của đại biểu sau khi đắc cử, làm sao phát hiện được kịp thời những vấn đề mà đại biểu đó phạm phải trong cả sinh hoạt đời tư lẫn trong việc thực hiện phận sự đại biểu của mình... khi có những đại biểu thường xuyên làm việc, sinh sống xa những cử tri trực tiếp bầu ra họ hàng ngàn cây

---

1. Văn phòng Quốc hội, *Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr.12.

số? khi mỗi năm chỉ một hai lần sau các kỳ họp Quốc hội, đại diện cử tri ở địa bàn bầu cử được tiếp xúc với đại biểu trong vòng vài giờ? Hệ quả là cả đại biểu được bầu lẫn người bầu ra đại biểu đó đều không hiểu nhau, không sát nhau; đại biểu không nắm bắt được kịp thời tâm tư, tình cảm, nguyện vọng của cử tri đã trực tiếp bầu ra mình... Ở nhiều nước, ứng viên đại biểu Thượng viện và Hạ viện ra ứng cử tại khu vực mình cư trú; khi đắc cử, ngoài văn phòng làm việc tại Nghị viện, họ có văn phòng làm việc tại địa bàn cư trú (cũng là địa bàn ứng cử và bầu cử). Hàng tháng hoặc hàng quý họ phải công khai bằng văn bản mọi hoạt động của mình lưu tại văn phòng đó để mọi cử tri có thể xem xét... Hàng tuần họ có một số buổi làm việc tại văn phòng nói trên để giải quyết những nhu cầu của cử tri thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của mình. Đó cũng là một cách làm việc hay, có hiệu quả, rất đáng nghiên cứu.

Cần công khai hoá hơn nữa mọi hoạt động của Quốc hội. Trong những năm gần đây, chúng ta đã truyền hình trực tiếp không chỉ những buổi khai mạc, bế mạc các kỳ họp Quốc hội, mà còn cả những buổi chất vấn và trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội. Đó là một bước tiến rất đáng ghi nhận trong quá trình dân chủ hoá, công khai hoá hoạt động của Quốc hội. Nhưng có lẽ đã đến lúc việc xây dựng một kênh truyền hình riêng dành cho hoạt động của Quốc hội đã chín muồi; kênh này phát toàn bộ hoạt động của Quốc hội, kể cả khi thảo luận vấn đề ngân sách, các dự án luật... Bởi lẽ, qua việc theo dõi đó, *một là*, giúp cử tri nắm được trình

độ các đại biểu Quốc hội, đó cũng là áp lực buộc đại biểu Quốc hội phải nâng cao tầm tư tưởng, tầm trí tuệ của mình. Không có lý gì một đại biểu Quốc hội cả nhiệm kỳ không một lần phát biểu. *Hai là*, nhân dân có thể tham gia đề xuất ý kiến góp phần hoàn thiện các chủ trương, văn bản pháp luật. Qua đó, trình độ dân chủ của nhân dân cũng được phát triển lên.

Việc nêu cao vai trò kiểm tra, giám sát, phản biện của Mặt trận, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội và của mọi công dân cũng là một vấn đề hết sức cần thiết để Nhà nước ta thực sự là của dân, do dân, vì dân. Trong vấn đề này, chúng ta không chỉ cần quy chế hoá, luật pháp hoá các quyền đó, mà quan trọng hơn là phải nâng cao năng lực kiểm tra, giám sát, phản biện của các tổ chức, các cá nhân nêu trên; phải bảo đảm các điều kiện về thông tin, về phương tiện để việc giám sát, kiểm tra, phản biện đó có hiệu quả...

Thực hiện cho được tư tưởng Nhà nước của dân, do dân, vì dân mà Hiến pháp 1946 nêu ra là một đòi hỏi bức xúc, nhưng đó cũng là một quá trình rất không đơn giản, nó đụng chạm tới nhận thức và lợi ích của con người. Song, sức mạnh của Nhà nước ta lại phụ thuộc một cách quyết định vào việc thực hiện cho được bản chất đó của mình. Nhân dân ta, đất nước ta đòi hỏi phải thực hiện cho bằng được bản chất đó. Đây cũng là một nội dung quan trọng trong việc giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa trong quá trình đổi mới đất nước ở giai đoạn hiện nay.



những gì, trên căn cứ Hiến pháp 1946 về mô hình  
tạo ra các vấn đề công đồng này cho công cuộc  
cải cách bé nhỏ như hiện nay

**GS.TS. Nguyễn Đăng Dung**

*Đại học Quốc gia Hà Nội*

Bài viết này có ý định tiếp nối bài viết với tiêu đề:  
“Chính thể Nhà nước Việt Nam trong Hiến pháp 1946, sự  
sáng tạo tài tình của Chủ tịch Hồ Chí Minh” trong cuốn *Hiến  
pháp 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt  
Nam kỷ niệm 50 năm Hiến pháp 1946* của Văn phòng Quốc  
hội.

Nội dung của bài viết nói trên đưa ra một thông điệp  
rằng: Mặc dù phải tiếp thu kinh nghiệm và học hỏi các mô  
hình tổ chức nhà nước của các nước khác nhau trên thế giới  
từ chính thể đại nghị của Pháp quốc, đến chính thể tổng thống  
cộng hòa của Mỹ quốc, và nhất là của chính thể cộng hòa xã  
hội chủ nghĩa của các nước thuộc Liên Xô, nơi Chủ tịch Hồ  
Chí Minh trực tiếp tiếp thu các lý thuyết xây dựng chủ nghĩa  
xã hội, nhưng với Hiến pháp 1946 mô hình tổ chức nhà nước  
Việt Nam Dân chủ Cộng hòa không hoàn toàn giống bất kỳ  
một mô hình nhà nước nào. Đó là một sự sáng tạo có một  
không hai của các nhà lập hiến Việt Nam dưới sự lãnh đạo  
của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

Mô hình đó gần giống như mô hình lưỡng tính cộng hòa  
trong Hiến pháp của Pháp hiện hành dưới sự chỉ đạo soạn  
thảo của Tổng thống De Gaulle, mà mãi cho đến năm 1958,  
sau những 12 năm mới tìm ra, do phải đề ra một thể chế  
nhằm mục đích khắc phục những khiếm khuyết của thể chế  
đại nghị cộng hòa đang lâm vào tình trạng khủng hoảng của  
những năm cuối cùng của thập niên 1940 và đầu thập niên  
1950. Điều đáng phải bàn là khi phân tích các mô hình thể  
chế điển hình của các nhà nước đương đại, người ta chỉ tính  
đến nhà nước lưỡng tính của Pháp, và xếp mô hình này đứng  
ngang hàng với thể chế đại nghị và thể chế tổng thống cộng  
hòa, mà không tính đến mô hình dân chủ nhân dân của Hiến  
pháp 1946<sup>1</sup>. Có chăng nó chỉ được các học giả Xô viết phân  
tích là một trong những mô hình đặc biệt của nhà nước quá  
độ tiến lên chủ nghĩa xã hội của các nhà nước thuộc địa.  
Những nhận định trên của tôi cho đến hiện nay vẫn chưa  
nhận được một sự hồi âm nào của các độc giả cũng như của  
các nhà khoa học. Sự im lặng cũng gần như là một sự đồng ý.  
Để củng cố thêm những nhận định trên tôi xin đưa ra một số  
cứ liệu nữa, mà lần trước chưa có điều kiện trình bày:

### **1. Cơ sở của sự sáng tạo ra nhà nước dân chủ nhân dân- không phân biệt giai cấp (không phân biệt tài sản)**

Vượt lên trên tất cả các lý thuyết gia và giúp C. Mác trở  
thành lãnh tụ của giai cấp vô sản và sau này của nhà nước

---

1. Xem, Nguyễn Đăng Dung: “Chính thể Nhà nước Việt Nam trong Hiến pháp năm  
1946, sự sáng tạo tài tình của Chủ tịch Hồ Chí Minh”, *Hiến pháp 1946 và sự kế thừa,  
phát triển trong các hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, tr.  
170.

chuyên chính vô sản là ở chỗ Người đã vạch ra tính giai cấp của các nhà nước trong lịch sử nhân loại. Sự thật đã chứng minh nhận định có tính chất chân lý trên của C. Mác là hoàn toàn đúng đắn. Nhà nước của chế độ chiếm hữu nô lệ là của giai cấp chủ nô, nhà nước của phong kiến là của giai cấp địa chủ, và đến nhà nước của tư bản là nhà nước của giai cấp tư sản. Và cuối cùng đến lượt nhà nước quá độ chuyển sang hình thái không còn nhà nước nguyên nghĩa phải là nhà nước của đại đa số nhân dân lao động, của giai cấp công nhân và nông dân (vô sản).

Vì vậy, theo đúng với lý thuyết này, đáng lý ra sau sự thành công của Cách mạng tháng Tám 1945, nhà nước Việt Nam được thành lập phải là một nhà nước chuyên chính vô sản của giai cấp công nhân và nông dân. Những năm cuối cùng của thập niên 30 của thế kỷ XX, một số Xô viết Việt Nam đã được thành lập nhưng đã thất bại. Bài học này cùng với những nhận thức sâu sắc về tình hình kinh tế - văn hóa - xã hội ở phương Đông, nhất là của xã hội Việt Nam là cơ sở cho Nguyễn Ái Quốc, vị lãnh tụ kính yêu của chúng ta suy ngẫm lại học thuyết của chủ nghĩa Mác, tạo nên sự sáng tạo có một không hai trong việc áp dụng học thuyết của chủ nghĩa Mác - Lênin vào thực tiễn cách mạng Việt Nam. Ngay từ năm 1924, trong một báo cáo gửi Quốc tế Cộng sản, Nguyễn Ái Quốc đã đưa ra nhận định về sự phát triển không giống nhau giữa xã hội phương Tây và phương Đông: Xét về mặt cấu trúc kinh tế - xã hội, xã hội phương Đông (có thể nói cả Ấn Độ hay Trung Quốc) không giống xã hội phương Tây

thời trung cổ. Việt Nam không trải qua chế độ chiếm hữu nô lệ. Chế độ phong kiến Việt Nam cũng mang đặc điểm khác với chế độ phong kiến phương Tây.

Từ đó Nguyễn Ái Quốc rút ra kết luận: “Cuộc đấu tranh giai cấp không diễn ra giống như ở phương Tây”<sup>1</sup>. Vì vậy, Người nêu sự cần thiết phải bổ sung cơ sở lịch sử của chủ nghĩa Mác bằng cách đưa thêm vào đó những tư liệu mà ở thời của Mác không có được. Đó là những kiến nghị rất táo bạo, và mới mẻ, nhất là vào lúc phong trào quốc tế đang có xu hướng xơ cứng lý luận sau khi Lênin qua đời.

Chính vì những lý lẽ như vậy, Nguyễn Ái Quốc không thành lập một nhà nước của giai cấp công - nông theo đúng lý thuyết của chủ nghĩa Mác- Lênin, cùng thực tiễn tổ chức và hoạt động của Nhà nước Xô viết, mà tiến hành xây dựng một nước đại đoàn kết dân tộc, không phân biệt giai cấp, đó là nhà nước dân chủ nhân dân.

Do phải tập trung vào mục đích lật đổ chế độ quân chủ chuyên chế, mà quyền lực nhà nước tập trung vào trong tay nhà vua và các quý tộc, hiện diện trong bộ máy cai trị/hành pháp, trong lịch sử lập hiến của thế giới nói chung và cả của Việt Nam chúng ta nói riêng, không có mấy bản hiến pháp thấy rõ được tầm quan trọng của bộ máy hành pháp, mà đứng đầu là Chính phủ trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước nói chung, và nhất là trách nhiệm hoạch định chính sách của Chính phủ, cũng như thủ tục tín nhiệm nói riêng của Chính

---

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, t.1, tr. 464.

phủ. Nhưng ngay từ chương quy định về Chính phủ, Hiến pháp 1946 đã có những quy định này:

“Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức.

Toàn thể Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi của một bộ trưởng.

Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các. Nhưng 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 viên nêu vấn đề ấy ra.”

Quản lý đất nước là một trong những chức năng quan trọng và sống còn của nhà nước. Sự quản lý này phải dẫn đến sự phát triển và thịnh vượng của quốc gia, trong đó có cả những thành viên hợp thành dân tộc của quốc gia đó. Đất nước phát triển không thể không bằng các chủ trương, đường lối, chính sách. Có những chủ trương đường lối dẫn đến sự phát triển thịnh vượng, nhưng cũng có chủ trương đường lối dẫn đến sự suy tàn. Những ai và chủ thể nào có trách nhiệm trong việc này thì không nhiều hiến pháp chỉ ra được. Hiến pháp 1946 đã chỉ ra được trách nhiệm đó thuộc chính phủ và người đứng đầu nó.

## **2. So với các bản hiến pháp sau này, Hiến pháp 1946 có nhiều dấu ấn của chủ nghĩa hiến pháp hơn cả**

Chủ nghĩa hiến pháp, hay còn có thể gọi là chủ nghĩa hợp hiến (Constitutionalism) là những tư tưởng hợp hiến qua nhiều thời đại. Những biểu hiện đặc trưng của chủ nghĩa hiến pháp là một chính phủ hữu hạn mà thẩm quyền tối hậu của nó

luôn luôn phải tuân thủ sự đồng ý của nhân dân. Chủ nghĩa hiến pháp có ý nghĩa rõ rệt gắn chặt với quan niệm về một chế độ pháp quyền (The Rule of Law). Nó bao hàm một tư tưởng cho rằng chính quyền không được phép làm những gì tùy theo ý muốn của các quan chức, mà phải hành động theo một thủ tục công bằng được mọi người công nhận. Mục đích của sự hạn chế các hành động tùy tiện của chính quyền là để bảo vệ tự do cho công dân. Hiến pháp chủ nghĩa rõ ràng là không thể đi đôi với độc tài mà là một sự giới hạn quyền lực nhà nước.

Nhìn lại lịch sử lập hiến Việt Nam, có cảm nhận rằng, Hiến pháp 1946 so với các hiến pháp sau này có nhiều dấu ấn của chủ nghĩa lập hiến hơn cả.

*Thứ nhất*, đây là bản Hiến pháp có cách tiếp cận gần với quyền con người nhất. Khác với các bản hiến pháp sau này, các quyền công dân được Hiến pháp 1946 quy định ngay ở các chương đầu tiên, làm cơ sở cho việc quy định các chương khác. Nhất là trước bản Hiến pháp này còn có một bản Tuyên ngôn Độc lập với lời mở đầu bằng việc trích lại một phần khái niệm về quyền con người trong Tuyên ngôn Độc lập của Hợp Chúng quốc Hoa Kỳ 1776: “Mọi người sinh ra đều có quyền bình đẳng, tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể tước đoạt được, trong đó có quyền được sống, được tự do và được mưu cầu hạnh phúc.”

Đó là những dấu ấn đầu tiên, không khác nào như những mốc tiêu cần phải cấm làm tiêu chí cho mọi hoạt động của

nhà nước, đồng thời cũng là những dấu hiệu quan trọng trong việc giới hạn quyền lực của nhà nước.

*Thứ hai*, tư hữu tài sản là một trong những quyền cơ bản nhất của con người được Hiến pháp này ghi nhận ở Điều 12 Chương *Quyền lợi và nghĩa vụ của công dân* như là một trong những đảm bảo quan trọng việc thực hiện nhân quyền của nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Với cơ chế tập trung kế hoạch hóa, quy định này không được thừa nhận ở các Hiến pháp sau này. Mặc dù Hiến pháp 1959 vẫn thừa nhận sự sở hữu tư nhân (Điều 11 và Điều 40), nhưng vì phải thực hiện chủ trương “tiến dần từ chế độ dân chủ nhân dân lên chủ nghĩa xã hội bằng cách cải tạo nền kinh tế quốc dân theo chủ nghĩa xã hội” (Điều 9), tiến hành các cuộc cải tạo công thương bằng nhiều hình thức như công tư hợp doanh, quốc hữu hóa và hợp tác hóa nông nghiệp, nên hình thức sở hữu này dần biến mất. Sau nhiều năm, Hiến pháp 1992 đã lấy lại quy định này, tạo nên một bước tiến vượt bậc cho sự chuyển đổi từ một nền kinh tế tập trung kế hoạch hoá sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

*Thứ ba*, suy đoán vô tội là một trong những quyền quan trọng để bảo vệ con người trước sự giam cầm vô cớ và buộc tội sai trái của các cơ quan nhà nước, không được quy định trong thời kỳ của cơ chế cũ của Hiến pháp 1980, mãi tới Hiến pháp hiện hành 1992 sau này mới được quy định, thì chúng ta có thể tìm thấy được hình hài của nó trong Điều 11 của Hiến pháp 1946 như sau: “Tư pháp chưa quyết định thì không được bắt bớ và giam cầm người công dân Việt Nam. Nhà ở và thư

tín của công dân Việt Nam không ai được xâm phạm một cách trái pháp luật.”.

*Thứ tư*, một điểm rất khác với các hiến pháp theo cơ chế tập trung sau này, tất cả các quyền của công dân đều được tuyên bố một cách tự do, ví dụ như quyền tự do đi lại, tự do cư trú, tự do hội họp, tự do ngôn luận, tự do báo chí,... nhưng phải theo quy định của pháp luật, trong khi Hiến pháp 1946 không hề có cụm từ “theo quy định của pháp luật” kèm theo.

*Thứ năm*, sự hạn chế quyền lực nhà nước, chống lại sự lạm quyền của các cơ quan nhà nước còn được thể hiện ở những quy định về sự phân quyền tương đối rõ ràng. Cơ chế tự giám sát quyền lực nhà nước được quy định tương đối rõ trong bản Hiến pháp này. Điều 31 Hiến pháp 1946 quy định, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại các dự luật đã được Quốc hội thông qua...

### **3. Thực tế sự điều hành của Chủ tịch Hồ Chí Minh- những điểm đáng phải bàn và nghiên cứu**

Nhìn lại các quy định của Hiến pháp 1946, thì mô hình tổ chức Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa không khác mấy với chế độ lưỡng tính cộng hòa, nhưng trên thực tế việc tổ chức và điều hành của nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa lúc bấy giờ không khác nào như của chính thể cộng hoà tổng thống hiện nay. Theo quy định của bản Hiến pháp này, và tương tự chế độ đại nghị ở điểm, Chủ tịch nước không phải chịu trách nhiệm trừ tội phản bội Tổ quốc, một đặc điểm của chế độ đại nghị. Nhưng trên thực tế, khi điều hành Chính phủ, Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, thể hiện qua việc

đích thân Chủ tịch phải trả lời trước Quốc hội, thậm chí còn nhận khuyết điểm trước Quốc hội về những sai lầm của Chính phủ. Vì một lẽ rằng, Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra, nhưng không chỉ là người đứng đầu nhà nước, mà còn là người trực tiếp điều hành hành pháp. Không có chức danh Thủ tướng - người đứng đầu Chính phủ - Nội các, mặc dù Hiến pháp có quy định chức danh này.

Những năm đầu tiên của cách mạng tư sản, khi mới ra đời các bản hiến pháp, vấn đề đảng phái chính trị là một vấn đề khó quy định. Cho đến hiện nay đảng phái chính trị vẫn là một vấn đề bỏ ngỏ trong lý luận của khoa học pháp lý cũng như trong thực tiễn việc tổ chức nhà nước tư sản. Nhà nước tư sản là nhà nước phân quyền, quyền lực nhà nước phân chia thành ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hiến pháp như là một bản văn phân chia quyền lực, nhưng trong chế độ đại nghị, hành pháp với lập pháp hầu như nằm trong tay của đảng chiếm đa số của Nghị viện, có chăng chỉ là sự phân chia giữa đảng cầm quyền nắm cả hành pháp và lập pháp với đảng đối lập thiểu số trong Nghị viện. Trong chế độ tổng thống mặc dù là phân quyền cứng rắn, nhưng Tổng thống – hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, bằng các thông điệp đọc hàng năm trước Nghị viện. Hoạt động của các đảng phái chính trị đã làm nên tính hình thức của hiến pháp các nước phát triển.

Hồ Chí Minh với tư cách là người đứng đầu của đảng cầm quyền lúc bấy giờ đã giải quyết rất khéo vấn đề chính trị này, bằng cách giải tán đảng cầm quyền, Đảng Cộng sản đi

vào hoạt động bí mật. Và thủ lĩnh của đảng hoạt động bí mật này không những là nguyên thủ quốc gia, mà lại còn là người đứng đầu hành pháp – chính phủ. Thật là một điều kỳ diệu theo kiểu của phương Đông, *không có nhưng vẫn là có*. Trong thành phần của Chính phủ cả một thời gian rất dài cho đến tận mãi sau này, sau ngày toàn thể đất nước được giải phóng có rất nhiều người không phải là đảng viên Đảng Cộng sản vẫn giữ vai trò Bộ trưởng trong Chính phủ của Nhà nước Việt Nam như: Bộ trưởng Bộ Văn hoá (Nguyễn Văn Huyền), Bộ Quốc phòng (Phan Anh); Bộ Y tế (Hồ Đắc Di); Bộ Thanh niên (Dương Đức Hiền); Bộ Đại học (Tạ Quang Bửu); Bộ Kinh tế quốc dân (Nguyễn Văn Hà); Bộ Cứu tế xã hội (Nguyễn Văn Tố)...

Thậm chí nhiều bộ trưởng không phải là đảng viên Đảng Cộng sản muốn xin thôi chức bộ trưởng nhưng vẫn được Chủ tịch Hồ Chí Minh giữ lại đảm trách chức vụ bộ trưởng cho đến cuối đời của mình.

Việc điều hành Chính phủ theo tinh thần của Hiến pháp 1946 còn có điểm tinh túy nữa là Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhìn rõ tầm quan trọng của hành pháp trong cơ cấu tổ chức nhà nước. Chính vì lẽ đó, chính Chủ tịch Hồ Chí Minh trực tiếp nắm chức vụ của người đứng đầu hành pháp, tương đương như chức vụ Chủ tịch Hội đồng Dân ủy (Chủ tịch Chính phủ) của V. I. Lênin sau Cách mạng tháng Mười Nga năm 1917.

Tổ chức và hoạt động của Nghị viện nhân dân theo quy định tại Hiến pháp 1946 cũng không khác chế độ đại nghị

hiện nay. Các nghị viên được tổ chức và hoạt động theo các đảng phái. Đảng viên của Đảng Cộng sản thì thắt cà vạt đỏ, của các đảng phái khác thì cà vạt xanh.

Đó là những điểm sáng tạo tạo nên những thành công của cách mạng Việt Nam. Bài học ở đây cần phải rút ra là: Muốn cho cách mạng thành công, việc áp dụng các học thuyết và kinh nghiệm của các nước trên thế giới vào Việt Nam phải có sự vận dụng sáng tạo, và ngược lại không có sự vận dụng một cách sáng tạo thì sẽ tạo ra cơ sở cho những thất bại.

Khi phân tích về những sáng tạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh cần nhấn mạnh vị trí quan trọng của các lãnh tụ/thủ lĩnh của một đảng cầm quyền, phải biết nhận ra vấn đề và phải biết thu phục nhân tâm. Đó là một phẩm chất của lãnh tụ, đã biết dùng tài năng của mọi người vào đúng những lúc cần thiết cho dân tộc. Thành công của Hiến pháp 1946 là ở chỗ Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dùng rất nhiều người tài phục vụ cho việc soạn thảo bản Hiến pháp 1946, và sau này không ít người trong số họ đã trở thành các bộ trưởng trong Nội các của mình. Trong số những người đó không ít người là các nhà luật học có tiếng tăm như: Phan Anh, Vũ Trọng Khánh, Vũ Đình Hòe, Vũ Văn Hiến... Điều này cũng được nhiều chính khách cầm quyền trong lịch sử trước đây của các nước Pháp và Mỹ như Napoleon<sup>1</sup> hoặc Washington<sup>2</sup> thực hiện. Họ

---

1. Khi làm Bộ luật Dân sự năm 1804 Napoleon đã có sự trợ giúp đặc lực của ba nhà luật học tài ba lúc bấy giờ, sau đó một trong ba người đó trở thành Thủ tướng.  
2. Washington khi soạn Hiến pháp năm 1787 đã có rất nhiều trợ lý là những nhà luật học nổi tiếng như Hamilton, Madison,...

đều thấy rõ vị trí vai trò của các nhà luật học trong sự nghiệp soạn thảo ra các bản văn luật quan trọng và quản lý, điều hành đất nước.

Sù kỗ thõa, ph,t triõn chõ ®Fnh chñ tPch  
n-íc  
trong hiõn ph,p 1946 qua c,c bñn hiõn ph,p  
viÖt nam vµ mét sè y<sup>a</sup>u cÇu ®æi míi  
PGS. TS. Bùi Xuân Đức  
*Viện Nhà nước và Pháp luật*

**1. Chế định Chủ tịch nước trong cơ chế quyền lực nhà nước theo Hiến pháp 1946: một hình thức tổ chức nguyên thủ quốc gia độc đáo**

Chế định nguyên thủ quốc gia - Chủ tịch nước trong cơ chế nhà nước Việt Nam mới (thể hiện tại Hiến pháp 1946) với điều kiện đặc thù của Việt Nam lúc bấy giờ, được tổ chức với những nét khác biệt khá độc đáo, từ đó tạo nên mô hình nhà nước dân chủ nhân dân- một hình thức của nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Đặc biệt bởi vì theo mô hình lý luận, trong cơ chế nhà nước xã hội chủ nghĩa không tổ chức chế định nguyên thủ quốc gia riêng biệt như ở các nước tư bản chủ nghĩa mà chức năng này do cơ quan quyền lực cao nhất của nhân dân- Xô viết tối cao, Quốc hội- thực hiện. Theo chế độ tập quyền (nguyên tắc thống nhất quyền lực), mọi quyền lực nhà nước thống nhất (tập trung) vào cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân thì cũng chính cơ quan này đóng vai trò nguyên thủ. Giữa hai kỳ họp của cơ quan này do cơ quan thường trực thực hiện. Từ đó, coi cơ quan thường trực này là nguyên thủ quốc gia tập thể. Nhà nước Việt Nam mới (và một số nhà nước dân chủ nhân dân khác) về bản chất là thuộc phạm trù xã hội chủ nghĩa nên đúng ra cũng phải theo mô hình Cộng hoà Xô viết, tức không có chế định nguyên thủ quốc gia cá nhân mà sẽ chỉ có một định chế nào đó nằm ở trong Quốc hội thực hiện chức năng Nguyên thủ (giống như Chủ tịch Đoàn Chủ tịch Xô viết tối cao Liên Xô) – và điều này đã thể hiện trong giai đoạn năm 1945-1946 của nước nhà khi Quốc hội bầu ra Chính phủ, đứng đầu là Chủ tịch Chính phủ chứ không phải là Chủ tịch nước. Thiết chế Chủ tịch nước chỉ có từ Hiến pháp 1946 (từ

tháng 11-1946) và là kết quả của tư duy mới phù hợp với điều kiện Việt Nam lúc bấy giờ.

Sự ra đời của thiết chế Chủ tịch nước thời kỳ này, có thể nói, bắt đầu từ chủ trương thành lập một Chính phủ nhân dân cách mạng theo tinh thần đoàn kết rộng rãi tất cả các tầng lớp dân chúng. Đảng ta chủ trương: “*Sau khi cách mạng giải phóng dân tộc thành công, không phải một Chính phủ Xô viết sẽ thành lập, mà là một chính phủ cách mạng của nhân dân sẽ thành lập*”<sup>1</sup>.

Bước đầu tiên để thực hiện tư tưởng dân uỷ rộng rãi đó là gần đến ngày khởi nghĩa, Quốc dân đại hội đã được Tổng bộ Việt Minh triệu tập và họp tại Tân Trào (Tuyên Quang) vào các ngày 16 đến 17-08-1945. Quốc dân đại hội đã bầu ra Ủy ban dân tộc giải phóng Việt Nam gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Ủy ban dân tộc giải phóng đóng vai trò như là Chính phủ lâm thời cách mạng Việt Nam. Cách mạng thành công, Ủy ban dân tộc giải phóng đã được cải tổ bằng cách mời thêm một số nhân sĩ tham gia, thành Chính phủ lâm thời. Cơ cấu Chính phủ gồm Chủ tịch Chính phủ và các Bộ trưởng. “*Chính phủ lâm thời thật là một chính phủ quốc gia thống nhất... giữ trọng trách là chỉ đạo cho toàn thể, đợi ngày triệu tập được Quốc hội để cử ra một chính phủ cộng hoà chính thức*”<sup>2</sup>. Tiếp theo, ngày 1-1-1946 Chính phủ lâm thời lại cải tổ lần nữa thành Chính phủ liên hiệp lâm thời, mở rộng thành phần Chính phủ để thu hút thêm một số thành

1. Xem: Trường Chinh: Tuyên tập (1937 – 1954), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007, tr. 161.

2. Nhiều tác giả: “Lời tuyên cáo của Chính phủ”, *Chặt xiềng*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1955, tr. 86.

viên của các đảng phái khác. Cơ cấu Chính phủ có thêm chức Phó Chủ tịch. Và Chính phủ chính thức đầu tiên được Quốc hội (bầu ra tại cuộc Tổng tuyển cử ngày 6-1-1946, sau này gọi là Quốc hội khoá I) thành lập ngày 2-3-1946 là Chính phủ liên hiệp kháng chiến. Trong thành phần cũng gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các Bộ trưởng, có thêm Cố vấn đoàn và Ủy viên kháng chiến. Chính phủ do Hồ Chí Minh đứng đầu (gọi là Chủ tịch Chính phủ) và “*có nhiệm vụ thực hiện triệt để ... về phương diện quân sự, tuyên truyền cũng như về phương diện hành chính, tư pháp... đưa kháng chiến đến thắng lợi và nước nhà đến độc lập hoàn toàn*”<sup>1</sup>. Có thể thấy, trước khi có Hiến pháp, bộ máy nhà nước ở Trung ương, tuy có rộng rãi về thành phần, song về cơ bản vẫn còn dựa trên mô hình chính thể kiểu Xô viết thuần túy với các cơ quan: Quốc hội (có Ban Thường trực Quốc hội) lập ra Chính phủ với tính chất như một cơ quan chấp hành; Chính phủ đứng đầu là Chủ tịch Chính phủ, chưa có chức Chủ tịch nước.

Bước tiếp theo của quá trình tìm tòi xây dựng một cơ chế nhà nước rộng rãi nhưng “*mạnh mẽ, sáng suốt*” của nhân dân là Dự thảo Hiến pháp công bố tháng 5-1946 và sau này được thông qua chính thức tháng 11-1946 đã thiết lập cơ quan đại diện (dân uỷ) dưới hình thức Nghị viện nhân dân<sup>2</sup>, cơ quan hành chính là Chính phủ với cơ cấu thành phần hoàn toàn khác gồm Chủ tịch nước và Nội các và sắp đặt lại gần

---

1. Lời chào mừng Chính phủ mới tại kỳ họp thứ nhất của Quốc hội ngày 2-3-1946, Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, khoá họp thứ nhất, Hồ sơ số 1, lưu tại Văn phòng Quốc hội.

2. Do điều kiện kháng chiến nên Quốc hội quyết định chưa tổ chức bầu Nghị viện nhân dân ngay mà Quốc hội tiếp tục hoạt động cho đến khi bầu được Nghị viện, thực chất là đã thay thế Nghị viện (TG).

như mới các mối quan hệ giữa chúng. Đây chính là bước đột phá để từ đó tạo ra mô hình tổ chức nhà nước kiểu xã hội chủ nghĩa cấp độ thấp mà sau này gọi là mô hình *nhà nước dân chủ nhân dân*. Và cũng từ đây, trong bộ máy nhà nước nước ta xuất hiện thiết chế Chủ tịch nước riêng biệt, tạo thành một mô hình độc đáo mà cho mãi đến Hiến pháp 1980 mới bãi bỏ để hoà nhập vào mô hình tổ chức bộ máy nhà nước chung của các nước xã hội chủ nghĩa<sup>3</sup>.

Về tính chất của Chủ tịch nước, Hiến pháp 1946 không có quy định định nghĩa về chế định này. Song từ các quy định về cách thức thành lập và thẩm quyền thì Chủ tịch nước là người vừa đứng đầu Nhà nước vừa đứng đầu Chính phủ.

Tính chất đứng đầu Nhà nước (nguyên thủ quốc gia) của Chủ tịch nước thể hiện ở chỗ: Chủ tịch nước thay mặt Nhà nước; giữ quyền tổng chỉ huy quân đội toàn quốc; chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân; ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết nghị; thưởng huy chương và các bằng cấp danh dự; đặc xá; ký hiệp ước với các nước; phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước; tuyên chiến hay đình chiến; chọn Thủ tướng trong Nghị viện để đưa ra Nghị viện biểu quyết; bổ nhiệm (dưới hình thức sắc lệnh của Chủ tịch nước) Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ. Vị trí “đứng đầu

---

3. Trong điều kiện đổi mới ngày nay, Hiến pháp 1992 thiết lập trở lại thiết chế Chủ tịch nước theo kiểu này - tất nhiên không phải là giống hoàn toàn - cho thấy tính hợp lý của mô hình Chủ tịch nước với vai trò cá nhân mà trước đây chúng ta đã có lúc xoá bỏ (TG).

nhà nước” này cũng giống như ở các nhà nước dân chủ khác, đó là có sự phân công, phối hợp thực hiện các chức năng “nguyên thủ” giữa Nghị viện, Ban Thường vụ Nghị viện và Chủ tịch nước chứ không phải chỉ một mình Chủ tịch nước thực hiện.

Tính chất là người đứng đầu Chính phủ thể hiện ở chỗ Chủ tịch nước chủ tọa Hội đồng Chính phủ, ký các sắc lệnh của Chính phủ quy định các chính sách thi hành các đạo luật và nghị quyết của Nghị viện.

*Quan hệ giữa Chủ tịch nước với các thiết chế nhà nước khác* được thiết lập bảo đảm cho Chủ tịch nước có vị trí độc lập không bị lệ thuộc quá nhiều vào Nghị viện (vốn là điều bắt buộc trong cơ chế tập quyền) với quyền hành pháp được tăng cường, đồng thời khi cần thiết, giữ vị trí là người điều hoà, phối hợp các hoạt động lập pháp và hành pháp trong điều kiện các cơ quan này còn khá độc lập với nhau. Chủ tịch nước do Nghị viện nhân dân chọn bầu trong Nghị viện nhân dân, song có nhiệm kỳ khác với nhiệm kỳ của Nghị viện (nhiệm kỳ của Nghị viện nhân dân là ba năm, còn Chủ tịch nước là năm năm). Chủ tịch nước được chọn Thủ tướng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết<sup>1</sup>; được quyền (trong thời hạn 10 ngày) yêu cầu Nghị viện thảo luận lại những luật đã được biểu quyết thông qua mà Chủ tịch nước

---

1. Thời kỳ này Chủ tịch nước Hồ Chí Minh kiêm luôn chức Thủ tướng. Từ năm 1955 chức Thủ tướng mới do Phạm Văn Đồng giữ. (Theo: Danh sách Chính phủ qua các thời kỳ (từ 1945 đến 2000). Trong cuốn: *Kỷ yếu Hội thảo khoa học “57 năm tổ chức bộ máy Chính phủ Việt Nam (1945-2002)”* do Ban Chỉ đạo biên soạn lịch sử Chính phủ Việt Nam tổ chức tại Lạng Sơn ngày 25-3-2004.

không đồng ý. Đặc biệt, Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào trừ khi phạm tội phản quốc (Chương IV và Điều 31 Chương III).

Vị trí này của Chủ tịch nước ở Hiến pháp 1946 được so sánh giống như Tổng thống ở các chế độ cộng hoà tổng thống tư sản. Song, Tổng thống ở đó là do nhân dân bầu lên và Chính phủ do Tổng thống đứng đầu không chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Còn Chủ tịch nước nước ta do Nghị viện nhân dân bầu ra, Nội các phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện nhân dân. Có lẽ gần đúng hơn là vị trí của Chủ tịch nước nước ta lúc bấy giờ mang dáng dấp của Tổng thống ở các chính thể cộng hoà hỗn hợp mà sau này và hiện nay được thiết lập ở nhiều nước trên thế giới (bắt đầu từ Pháp- Hiến pháp 1958, sau đến một vài nước khác như Hàn Quốc- Hiến pháp 1948 và đặc biệt là thời gian gần đây ở Bungari- Hiến pháp 1991, Nga- Hiến pháp 1993, Ba Lan - Hiến pháp 1997 v.v.). Chính điểm này cho ta liên tưởng một điều lý thú: phải chăng cách tổ chức nhà nước nước ta đã mở ra kinh nghiệm hay cho nhiều nước sau này vận dụng.

Tất nhiên, mọi sự so sánh hay liên tưởng đều là khập khiễng. Như đã nói ở trên, chính thể nhà nước ta là cộng hoà dân chủ nhân dân thì không thể và không nên gán ghép với chính thể nhà nước tư sản. Và thực tế, tuy Chủ tịch nước được quy định thực hiện các quyền hạn lớn cả về lập pháp lẫn hành pháp, song Hiến pháp cũng quy định những hạn chế đối với Chủ tịch nước để bảo đảm tính cơ quan có quyền cao nhất của Nghị viện nhân dân (vì có thể mới đúng là cơ quan đại diện cao nhất quyền lực nhà nước của nhân dân). Đó là: Nghị viện

bầu Chủ tịch nước trong số nghị viên (nghĩa là Chủ tịch nước trước hết phải là đại biểu); chuẩn y các hiệp ước do Chính phủ ký với nước ngoài (chính là Chủ tịch nước ký); những luật mà Chủ tịch nước yêu cầu thảo luận lại nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn, thì bắt buộc Chủ tịch nước phải ban bố; khi Nghị viện không họp được, Ban Thường vụ Nghị viện cùng với Chính phủ quyết định tuyên chiến hay đình chiến, Chủ tịch nước tuyên chiến hay đình chiến theo quyết định đó; quy định áp dụng chế độ phó thụ (Bộ trưởng tiếp ký) để ràng buộc các Bộ trưởng (nhưng ở một nghĩa nào đó là sự hạn chế đối với Chủ tịch nước); và đặc biệt là Nghị viện nhân dân không thể bị giải tán (như ở các nước tư bản) trừ trường hợp tự giải tán.

Tóm lại, chế định Chủ tịch nước - Nguyên thủ quốc gia tại Hiến pháp 1946 được xây dựng khá độc đáo. Bằng cách đó vừa bảo đảm quyền lực nhà nước thống nhất vào cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân (Nghị viện nhân dân) vừa tăng cường quyền hạn cho Chính phủ điều hành công việc quốc gia mạnh mẽ và hiệu quả phù hợp với yêu cầu kháng chiến, kiến quốc lúc bấy giờ.

## **2. Sự kế thừa và phát triển của chế định Chủ tịch nước qua các Hiến pháp 1959, 1980 và 1992**

### ***a) Sự kế thừa và phát triển qua Hiến pháp 1959***

Bắt đầu từ Hiến pháp 1959, Nhà nước ta đã chuyển sang mô hình xã hội chủ nghĩa kiểu Xô viết, áp dụng mạnh mẽ nguyên tắc tập quyền (tuy vẫn còn một vài yếu tố dân chủ nhân dân) nên thiết chế Chủ tịch nước được xây dựng lại để phù hợp với giai đoạn phát triển mới. Tuy nhiên, quá trình

xây dựng, phát triển của bộ máy nhà nước nước ta là một quá trình thống nhất, nhất quán nên sự đổi mới đó vẫn dựa trên sự kế thừa những nguyên tắc và ưu điểm của các thiết chế giai đoạn trước.

Do bộ máy nhà nước lúc này đã chuyển sang mô hình cộng hoà Xô viết, Chủ tịch nước được xác định là người đứng đầu Nhà nước và không còn đồng thời là người đứng đầu Chính phủ nữa. Chủ tịch nước phái sinh từ Quốc hội, cùng Quốc hội thực hiện các chức năng nguyên thủ; điều phối các cơ quan cấp cao trong bộ máy nhà nước. Chủ tịch nước thay mặt đất nước thực hiện các chức năng thuộc về đối nội, đối ngoại. Sự phân định chức năng nguyên thủ giữa Chủ tịch nước, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã chuyển sang lối mới. Mọi quyền hạn quan trọng đều thuộc về Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Chủ tịch nước chủ yếu thực hiện các công việc có tính đại diện cá nhân và tham gia nhất định vào các hoạt động của Nhà nước như lập pháp, thành lập các cơ quan nhà nước, tặng thưởng huân chương, tuyên bố chiến tranh v.v, nhưng đều dựa trên quyết định của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu (chọn trong nhân dân)<sup>1</sup> với nhiệm kỳ theo nhiệm kỳ của Quốc hội (bốn năm) và khác với ở Hiến pháp 1946, Chủ tịch nước lúc này phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Tất cả những điều trên cho thấy ở Hiến pháp 1959,

---

1. Theo tính chất nhà nước xã hội chủ nghĩa, đứng ra phải chọn Chủ tịch nước trong Quốc hội, nhưng có lẽ do hoàn cảnh đất nước bị chia cắt, miền Nam không tham gia bầu cử Quốc hội mà chỉ lưu nhiệm đại biểu cũ, để phòng có người xứng đáng ở hai miền nhưng không phải đại biểu Quốc hội, Hiến pháp quy định chọn trong công dân chăng? (TG).

vị trí của Chủ tịch nước gắn bó hơn với Quốc hội, và điều này phù hợp với nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa. Đó là sự phát triển của chế định Chủ tịch nước phù hợp với điều kiện chế độ xã hội chủ nghĩa.

Sự kế thừa của chế định này thể hiện ở chỗ: Theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Các cơ quan khác được Quốc hội lập ra, phân giao nhiệm vụ, quyền hạn và chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Quốc hội lẽ đương nhiên nắm cả quyền nguyên thủ. Song, khác với các nước dân chủ nhân dân Đông Âu khi chuyển sang chế độ xã hội chủ nghĩa thì cũng đồng thời xoá thiết chế nguyên thủ quốc gia cá nhân, ở nước ta thiết chế Chủ tịch nước vẫn tiếp tục tồn tại nhưng được quy định lại cho phù hợp hơn. Chủ tịch nước vẫn còn có vai trò khá lớn đối với Hội đồng Chính phủ. Chủ tịch nước đề nghị Thủ tướng đề Quốc hội quyết định; căn cứ vào quyết định của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội mà bổ nhiệm, bãi miễn Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; khi thấy cần thiết có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ. Có thể thấy, Chủ tịch nước lúc này đóng vai trò phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ, tuy vẫn còn nghiêng nhiều về phía Chính phủ. Đây là những điểm kế thừa (lưu giữ) vị trí của Chủ tịch nước đối với Chính phủ ở Hiến pháp trước.

#### ***b) Sự kế thừa và phát triển qua Hiến pháp 1980***

Tại Hiến pháp 1980, thiết chế Chủ tịch nước cá nhân bị xoá bỏ, thay vào đó là thiết lập chế độ Chủ tịch nước tập thể dưới hình thức Hội đồng Nhà nước. “Hội đồng Nhà nước - cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (Điều 98 Hiến pháp 1980). Đây là mô hình tổ chức nguyên thủ quốc gia chung của các nhà nước xã hội chủ nghĩa mà ở đó nguyên tắc tập quyền được vận dụng triệt để. Với cách tổ chức này thì các hoạt động của nhà nước đều được trực tiếp thực hiện bởi cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội thì được thực hiện bởi Hội đồng Nhà nước. Bản thân Hội đồng Bộ trưởng (tức Chính phủ) cũng được tổ chức gắn liền với Quốc hội với tính cách là “cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” (Điều 104 Hiến pháp 1980). Đối với nước ta, đến đây có thể coi là đã hoàn thành quá trình xây dựng bộ máy nhà nước theo mô hình xã hội chủ nghĩa thuần túy (tức theo kiểu Xô viết). Đó là sự phát triển lôgích.

Về kế thừa thì đến đây những điểm kế thừa mô hình tổ chức chế định Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1946 còn lưu giữ ít nhiều, trong khi Hiến pháp 1959 đã hầu như bị bãi bỏ. Tuy vậy, quá trình thực hiện thể chế Hội đồng Nhà nước đã nhanh chóng bộc lộ nhiều hạn chế. Bên cạnh một số tiện lợi như các vấn đề thuộc quyền hạn của Nguyên thủ quốc gia đều được phối kết hợp giữa Quốc hội và Hội đồng Nhà nước, được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số thường chắc chắn và

tránh được những ngẫu nhiên; bộ máy bớt được một số khâu và đơn giản các thủ tục làm việc, thì cũng có không ít các khiếm khuyết như: mọi vấn đề phải bàn bạc tập thể và quyết định theo đa số nên chậm chạp; không phân định hoạt động tập thể của cơ quan thường trực của Quốc hội và chức trách cá nhân trong việc thực hiện các hoạt động đại diện nhà nước. Tình hình đó đặt ra yêu cầu phải tổ chức lại chế định này và đã được sửa đổi tại Hiến pháp 1992.

### ***c) Sự kế thừa và phát triển qua Hiến pháp 1992***

Trong Hiến pháp 1992, thiết chế Chủ tịch nước được xây dựng lại. Mô hình lần này vừa tiếp thu những ưu điểm của mô hình Chủ tịch nước của Hiến pháp 1959 và 1946, vừa giữ được sự gắn bó giữa Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước trong việc thực hiện các chức năng nguyên thủ quốc gia trong thể chế Hội đồng Nhà nước trong Hiến pháp 1980 (là đặc trưng của bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa), đồng thời có thêm những đặc trưng mới để bảo đảm sự phân công và phối hợp giữa các cơ cấu trong bộ máy nhà nước.

Hiến pháp 1992 (Điều 101) xác định tính chất của Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Những tính chất này, cũng giống như tại các hiến pháp trước, phần nhiều là theo thông lệ.

Chủ tịch nước do Quốc hội bầu (trong số đại biểu Quốc hội), theo sự giới thiệu của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với nhiệm kỳ như nhiệm kỳ của Quốc hội, chịu trách nhiệm và

báo cáo công tác trước Quốc hội. Điều này cho thấy tính phái sinh và gắn bó giữa Chủ tịch nước với Quốc hội và cả Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Về mặt lý luận, như đã nói ở trên, trong chính thể xã hội chủ nghĩa, các chức năng đứng đầu nhà nước cũng chính thuộc về cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội). Vậy nên trước đây Hội đồng Nhà nước - Chủ tịch tập thể - là một cơ cấu nằm trong Quốc hội. Nay Hiến pháp 1992 tách Chủ tịch nước thành thiết chế riêng, song vẫn nghiêng về phía Quốc hội, gắn bó chặt chẽ với Quốc hội chứ không gắn với Chính phủ như ở Hiến pháp 1946 và 1959 hoặc thuộc về hành pháp như nguyên thủ quốc gia ở đa số các nước tư bản, là rất phù hợp.

Quan hệ giữa Chủ tịch nước và Chính phủ cũng được xác định lại theo hướng tiếp thu kinh nghiệm của các hiến pháp trước và của các nước trên thế giới: Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức chấp thuận việc từ chức đối với các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; trong thời gian Quốc hội không họp theo đề nghị của Thủ tướng, quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải báo cáo trước Chủ tịch nước. Việc xác định mối quan hệ như vậy thể hiện sự tăng cường vai trò của Chủ tịch nước đối với bộ máy hành pháp và bảo đảm sự phối hợp gắn bó giữa Quốc hội, Chủ tịch nước và Chính phủ.

Quan hệ giữa Chủ tịch nước với Tòa án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao cũng được đổi mới tương tự. Trước đây, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước (Hội đồng Nhà nước) với hai cơ quan này chưa được quy định rõ. Hiến pháp hiện hành thể hiện mối quan hệ này trên tinh thần bảo đảm cho Chủ tịch nước liên kết, phối hợp với tất cả các cơ quan trong cơ chế nhà nước. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án, Phó Chánh án, Thẩm phán Tòa án quân sự trung ương, Phó Viện trưởng và Kiểm sát viên Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Hiến pháp quy định rõ các thẩm quyền của Chủ tịch nước với tính cách là người đại diện cho quốc gia và là một cơ cấu phối hợp, giám sát các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp; phân biệt những nhiệm vụ, quyền hạn do một mình Chủ tịch nước thực hiện và những nhiệm vụ, quyền hạn trong sự phối hợp với các cơ quan nhà nước cấp cao khác.

Như vậy, có thể thấy, chế định Chủ tịch nước cá nhân được tái lập và kế thừa nhiều điểm ưu việt của chế định này trong các hiến pháp trước đã bảo đảm được sự độc lập, chủ động giải quyết nhanh các nhiệm vụ, đồng thời góp phần tăng cường tính phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước - là những yếu tố

góp phần tăng cường hiệu lực và hiệu quả, tính nhanh nhạy của bộ máy nhà nước trong thời kỳ đổi mới.

### **3. Những vấn đề đổi mới, hoàn thiện chế định Chủ tịch nước trong giai đoạn hiện nay**

Nhìn chung, vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước nước ta từ khi tái lập theo Hiến pháp 1992 với những sửa đổi, bổ sung năm 2001 về cơ bản là phù hợp. Tuy nhiên, cũng có một số điểm về chức năng, nhiệm vụ cũng như quan hệ công tác của Chủ tịch nước với các cơ quan nhà nước khác chưa được quy định thành công lắm, chưa kế thừa hữu hiệu các quy định trước đây. Ví như việc bỏ quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong thời gian Quốc hội không họp phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược dẫn đến Chủ tịch nước cũng không còn tham dự gì vào đây nữa; hay việc Chủ tịch nước chỉ được quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được là quá chặt chẽ và đương nhiên cũng mất tính kịp thời. Những thẩm quyền này vẫn nên để cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước phối hợp thực hiện - vừa bảo đảm kịp thời vừa có tính long trọng - là hợp lý hơn cả.

Để hoàn thiện hơn nữa vị trí của Chủ tịch nước trong cơ chế quyền lực nhà nước đang tiếp tục đổi mới hiện nay, theo chúng tôi cần sửa đổi, bổ sung thêm một số điểm sau đây:

Chủ tịch nước trong điều kiện nước ta, mặc dầu được xác định là người đứng đầu Nhà nước, song về chức năng nhiệm vụ không hoàn toàn giống như nguyên thủ quốc gia ở các nước khác. Trên bình diện quan hệ quốc tế thì với vị trí như của Chủ tịch nước nước ta sẽ có những khó khăn nhất định trong việc tham gia vào các cơ cấu phối hợp giữa các quốc gia. Có lẽ cần nghiên cứu tăng cường hơn nữa quyền hạn của Chủ tịch nước về mặt này như: mở rộng phạm vi tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế và các thoả thuận quốc tế nhân danh Nhà nước Việt Nam không chỉ “với người đứng đầu Nhà nước khác” như Hiến pháp hiện hành quy định để tạo thuận lợi cho việc thực hiện chính sách đối ngoại mềm dẻo của Nhà nước theo hướng đổi mới, mở cửa và hội nhập với thế giới; tăng cường hơn nữa quyền của Chủ tịch nước trong việc phê chuẩn các điều ước quốc tế. Chỉ những điều ước quốc tế có quan hệ trực tiếp tới chủ quyền, an ninh quốc gia, lãnh thổ, vị thế, chính sách của Nhà nước khi tham gia các tổ chức quốc tế quan trọng... mới cần phải để Quốc hội phê chuẩn.

Khắc phục những khiếm khuyết trong các chính sửa về mối quan hệ giữa Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước tại lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp vừa qua (năm 2001), cũng như để tăng cường hơn nữa vai trò, vị trí của Chủ tịch nước, cần xem xét giao cho Chủ tịch nước quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược (trong thời gian Quốc hội không họp), quyết định tổng động viên, quyết định tình trạng khẩn cấp, quyết định đặc xá... là những quyền hiện thuộc Quốc hội

hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, vì như vậy sẽ phù hợp hơn với vị trí của nguyên thủ quốc gia, và cũng phù hợp với xu thế giảm dần vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong tương lai khi Quốc hội trở thành cơ quan hoạt động thường xuyên. Và như đã nói ở trên, việc phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về miễn nhiệm, cách chức các thành viên khác của Chính phủ vẫn nên để cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định (có sự tham gia của Chủ tịch nước như giai đoạn đầu của Hiến pháp 1992) hoặc giao cho Chủ tịch nước thực hiện chứ không nên để Quốc hội thực hiện như hiện nay.

Nghiên cứu giao cho Chủ tịch nước quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại các đạo luật đã được thông qua, quyền phủ quyết các bản án của Tòa án nhân dân tối cao đã có hiệu lực pháp luật (dưới hình thức ân xá và đặc xá đặc biệt không cần phải theo các thủ tục quá chặt chẽ như phải có đơn xin của tử tù, có các ý kiến của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao hay của Hội đồng tư vấn đặc xá Trung ương như hiện nay) với mục đích để các cơ quan đó xem xét lại một cách cẩn trọng hơn khi thông qua luật (đối với Quốc hội) và ra các bản án (đối với Tòa án nhân dân tối cao) và cũng như là một hình thức sửa chữa những sai lầm mà các cơ quan đó rất có thể cũng mắc phải. Từ trong cội nguồn tổ chức nhà nước, chế định nguyên thủ quốc gia luôn luôn là một chế định tiềm tàng để xử lý các tình huống cần kíp phòng khi các chế định dân chủ khác đã không còn tác dụng.

Hiến pháp và pháp luật quy định cho Chủ tịch nước trong việc công bố pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường

vụ Quốc hội có quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh (kể cả một số nghị quyết) trong thời hạn 10 ngày. Tuy nhiên, trên thực tế hầu như không thấy Chủ tịch nước thực hiện quyền này. Điều này được giải thích bằng việc các dự án đã được chuẩn bị tốt. Nhưng theo chúng tôi có lẽ là do trong việc ban hành pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng như khi Ủy ban thường vụ Quốc hội họp thì theo quy định, Chủ tịch nước đã tham dự và nếu có ý kiến gì thì đã trao đổi rồi. Vậy có cần quy định như trên đây nữa không?

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Chủ tịch nước còn công bố nghị quyết của Quốc hội tương tự như đối với luật; công bố hoặc đề nghị xem xét lại nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tương tự như đối với pháp lệnh. Tuy nhiên, quyền này của Chủ tịch nước phải được quy định trong Hiến pháp để tạo sự đầy đủ và thống nhất chứ không phải quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Điều 105 Hiến pháp 1992 quy định Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và khi xét thấy cần thiết thì có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ. Đối với các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì Chủ tịch nước tham dự để nắm bắt và có ý kiến về các vấn đề có liên quan (nhất là khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng được Quốc hội giao hay khi thông qua các nghị quyết, pháp lệnh). Điều này là phù hợp và cần thiết, thể hiện sự gắn bó giữa Chủ tịch nước với Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc

hội. Riêng đối với phiên họp của Chính phủ mà Chủ tịch nước chỉ “tham dự” e rằng không thích hợp lắm. Trong cơ chế quyền lực nhà nước nói chung, nguyên thủ quốc gia, thực tế cũng như hình thức, đều được coi là người đứng đầu hành pháp. Điều đó thể hiện ở quyền của nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm Thủ tướng, quyết định chấp nhận hoặc giải tán Chính phủ. Bình thường, mọi việc của Chính phủ đều do Thủ tướng điều hành, nhưng khi có vấn đề phát sinh cần có sự hiện diện của nguyên thủ quốc gia thì nguyên thủ quốc gia sẽ nắm quyền điều hành đối với Chính phủ. Đối với Chính phủ nước ta, mặc dù có những nét đặc thù, nhưng cơ bản vẫn mang những đặc điểm chung đó thể hiện qua việc Chủ tịch nước giới thiệu Thủ tướng để Quốc hội bầu, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ... Vậy, cần thể hiện nội dung này theo hướng: Chủ tịch nước chỉ tham dự phiên họp của Chính phủ trong các trường hợp thật cần thiết và khi đó Chủ tịch nước sẽ là người chủ tọa phiên họp.

m« hxn h ta chóc chÝnh quyÒn  
®Pa ph--ng - sù ph, t triÖn qua bèn b¶n  
hiÖn ph, p vµ vËn ®Ò ®æi míi

**PGS. TS. Trương Đắc Linh**

*Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh*

Hiện nay chúng ta đang nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nhằm bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, tổ chức hợp lý các cấp chính quyền địa phương, tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước ở địa phương trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Để kế thừa và phát triển những kinh nghiệm trong lịch sử, nhân kỷ niệm 60 năm ra đời

bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta (ngày 9-11-1946), việc nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền địa phương qua bốn bản Hiến pháp (1946, 1959, 1980, 1992) và vấn đề đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta trong giai đoạn hiện nay là rất cần thiết và có ý nghĩa.

## I. KHÁI QUÁT VỀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG QUA BỐN BẢN HIẾN PHÁP

### 1. Tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1946

Khác với Nghị viện nhân dân (Quốc hội), Chính phủ và Tòa án, chính quyền địa phương của nhà nước kiểu mới được thành lập ngay trong cuộc đấu tranh cách mạng của quần chúng vũ trang giành chính quyền trong cuộc Cách mạng tháng Tám 1945. Các Ủy ban giải phóng ra đời trong cuộc khởi nghĩa giành chính quyền ở các huyện, các làng... là hình thức chính quyền của nhân dân các địa phương khi ta chưa giành được chính quyền trong cả nước. Cách mạng tháng Tám 1945 thành công, các Ủy ban giải phóng đã trở thành các Ủy ban nhân dân là tổ chức chính quyền tiền thân của các Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính sau này.

Để xây dựng ngay cơ sở pháp lý cho tổ chức chính quyền địa phương, chỉ vài tháng sau khi đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, thay mặt Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký ban hành hai Sắc lệnh đầu tiên về tổ chức chính quyền địa phương:

- Sắc lệnh số 63 ngày 22-11-1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính xã, huyện, tỉnh, kỳ.

- Sắc lệnh số 77 ngày 21-12-1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính thành phố, khu phố.

Ngày 9-11-1946, Quốc hội chính thức thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Hiến pháp đã kế thừa và khẳng định mô hình tổ chức chính quyền địa phương được ghi nhận tại hai Sắc lệnh số 63 và số 77 năm 1945.

Trong 7 chương với 70 điều của Hiến pháp 1946, Hiến pháp đã dành một chương riêng với 6 điều (Chương V “*Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính*” từ Điều 57 đến Điều 62) để quy định về tổ chức chính quyền địa phương. Nghiên cứu các quy định của Hiến pháp 1946 có thể khái quát về mô hình tổ chức chính quyền địa phương như sau:

#### ***a. Về phân chia đơn vị hành chính theo Hiến pháp 1946***

Vấn đề đầu tiên và quan trọng nhất để thiết lập mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Hiến pháp 1946 là phân chia các đơn vị hành chính, xác định tính chất và chức năng của mỗi cấp đơn vị hành chính. Khác với ba bản Hiến pháp 1959, 1980 và 1992 sau này, Hiến pháp 1946 quy định về các đơn vị hành chính có những điểm độc đáo là:

***Thứ nhất***, Hiến pháp 1946, một mặt kiên quyết phủ nhận âm mưu chính trị thâm độc “chia để trị” của thực dân Pháp (chia nước ta ra ba kỳ: Bắc Kỳ, Trung Kỳ và Nam Kỳ với chế độ chính trị - pháp lý của mỗi kỳ khác nhau) nhằm chia rẽ khối

đoàn kết của nhân dân Việt Nam để chúng dễ bề cai trị. Nhưng mặt khác, “*về phương diện hành chính*”, nhà nước kiểu mới cũng cần kế thừa, tiếp tục duy trì đơn vị hành chính này để quản lý đất nước cho hiệu quả và kịp thời. Vì vậy, Hiến pháp 1946 đã phân biệt rõ về phương diện chính trị - pháp lý cần phải khẳng định dứt khoát rằng: “*Đất nước Việt Nam là một khối thống nhất Trung Nam Bắc không thể phân chia*” (Điều 2 Hiến pháp 1946), nhưng “*về phương diện hành chính*”, nước Việt Nam “*gồm có ba bộ: Bắc, Trung, Nam*” (Điều 57 Hiến pháp 1946). Bộ là loại đơn vị hành chính có tính chất vùng, miền cần phải có ở những quốc gia có diện tích tương đối rộng lớn và nhất là trải dài như nước ta. Sau này, để đáp ứng và phù hợp với điều kiện kháng chiến chống thực dân Pháp, chúng ta đã chia các bộ thành các đơn vị hành chính - kháng chiến là *khu*, rồi *liên khu* và thiết lập cơ quan hành chính ở các đơn vị hành chính này bảo đảm cho Chính phủ chỉ đạo và kiểm soát kịp thời, sâu sát được tất cả các tỉnh, thành phố trong cả nước.

***Thứ hai***, để bảo đảm sự ổn định, tránh xáo trộn các đơn vị hành chính, - một trong những nguyên tắc quan trọng nhất của phân chia đơn vị hành chính và là cơ sở để tổ chức các cấp chính quyền địa phương, Hiến pháp 1946 về cơ bản kế thừa và duy trì các đơn vị hành chính trước đó đã được người Pháp xác lập<sup>1</sup>. Vì vậy, Điều 57 Hiến pháp 1946 quy định các đơn vị hành chính này được phân chia như sau: “*Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia*

---

1. Theo Bảng đính kèm theo Sắc lệnh số 51 ngày 17-10-1945 về thể lệ Tổng tuyển cử bầu Quốc hội, cả nước vẫn duy trì 70 đơn vị hành chính tỉnh, thành phố và vẫn giữ nguyên tên gọi các tỉnh, thành phố từ thời Pháp thuộc.

thành xã”. Hiến pháp tuy không trực tiếp quy định đơn vị hành chính *thành phố* và *thị xã*<sup>1</sup> nhưng đã gián tiếp quy định đơn vị hành chính này (Điều 58 Hiến pháp 1946) và theo Sắc lệnh số 77 năm 1945, *thành phố được chia thành các khu phố*.

**Thứ ba**, Hiến pháp 1946 không đánh đồng tất cả các đơn vị hành chính như nhau mà phân biệt rõ đơn vị hành chính cơ bản, mang tính “tự nhiên” (xã, tỉnh ở địa bàn nông thôn; thành phố ở địa bàn đô thị) với đơn vị hành chính có tính chất trung gian, mang tính “nhân tạo” (bộ, huyện và khu phố). Chính từ sự phân biệt khác nhau cơ bản giữa các loại đơn vị hành chính này nên Hiến pháp 1946 (cũng như hai Sắc lệnh số 63 và số 77 năm 1945 được ban hành trước đó mà Hiến pháp 1946 kế thừa) đã quy định cơ cấu tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương ở mỗi loại đơn vị hành chính là khác nhau.

**Bốn là**, các đơn vị hành chính, theo Hiến pháp 1946, chỉ là cơ sở, tiền đề, có chức năng duy nhất là để tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương, không là căn cứ để tổ chức các cơ quan tư pháp. Vì theo Hiến pháp 1946, hệ thống các cơ quan tư pháp tổ chức theo nguyên tắc thẩm quyền xét xử: Tòa án tối cao, các Tòa án phúc thẩm, các Tòa án đệ nhị cấp và các Tòa án sơ cấp (Điều 63 Hiến pháp 1946).

#### ***b. Về cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1946***

---

<sup>1</sup>. Điều 1 Sắc lệnh số 77 ngày 21-12-1946 quy định: “các tỉnh lỵ và những nơi đô hội mà lâu nay về mặt hành chính được biệt lập và trực tiếp với tỉnh, từ nay sẽ gọi là thị xã”

Theo quy định của Điều 58 Hiến pháp 1946, chính quyền địa phương gồm có bốn cấp: *cấp bộ - cấp tỉnh, thành phố - cấp huyện, thị xã, khu phố và cấp xã*. Nhưng trong bốn cấp chính quyền địa phương nói trên, chỉ có chính quyền cấp xã, cấp tỉnh và chính quyền cấp thành phố, thị xã được xác định là cấp chính quyền cơ bản và hoàn chỉnh, có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Còn cấp bộ và cấp huyện chỉ là cấp trung gian, đại diện cho chính quyền cấp trên trong mối quan hệ với chính quyền cấp dưới nên không là cấp chính quyền hoàn chỉnh, không có cơ quan dân cử là Hội đồng nhân dân, mà chỉ có Ủy ban hành chính.

Hiến pháp 1946 do phân biệt sự khác nhau giữa địa bàn nông thôn và địa bàn đô thị nên quy định tinh tổ chức ba cấp chính quyền (tỉnh - huyện và xã), trong đó có hai cấp chính quyền hoàn chỉnh là tỉnh và xã. Khác với tỉnh, thành phố là một chỉnh thể thống nhất nên cả thành phố là một cấp chính quyền cơ bản và thống nhất cho toàn thành phố, có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Thành phố tuy được chia thành các khu phố nhưng khu phố chỉ là địa hạt hành chính, chỉ có Ủy ban hành chính để vừa đại diện cho chính quyền thành phố và vừa đại diện cho nhân dân ở khu phố trong mối quan hệ với chính quyền thành phố.

Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp cũng được Điều 58 Hiến pháp 1946 quy định rất độc đáo và sáng tạo. Hội đồng nhân dân xã, Hội đồng nhân dân tỉnh, Hội đồng nhân dân thị xã và Hội đồng nhân dân thành phố “*do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra*”.

Ủy ban hành chính ở những cấp này do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu. Nhưng việc thành lập Ủy ban hành chính bộ, Ủy ban hành chính huyện và Ủy ban hành chính khu phố nơi không có Hội đồng nhân dân lại được Hiến pháp quy định rất khác nhau. Quán triệt nguyên tắc “*Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*” như Lời nói đầu Hiến pháp 1946 đã xác định, nên Ủy ban hành chính ở những cấp “trung gian” không phải do Chính phủ hay Ủy ban hành chính cấp trên bổ nhiệm như thường thấy ở các nước. Điều 58 Hiến pháp 1946 quy định độc đáo: “*Ủy ban hành chính bộ do Hội đồng nhân dân các tỉnh và thành phố bầu ra. Ủy ban hành chính huyện do Hội đồng nhân dân các xã bầu ra*”. Riêng Ủy ban hành chính khu phố, theo Sắc lệnh số 77 năm 1945, còn do cử tri ở khu phố trực tiếp bầu để cơ quan này vừa đại diện cho chính quyền thành phố, vừa đại diện trực tiếp cho nhân dân khu phố.

Mặc dù Hiến pháp không quy định cụ thể về số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân, số lượng và các chức danh của Ủy ban hành chính mỗi cấp..., vì những vấn đề này sẽ do “*một đạo luật sẽ định rõ những chi tiết tổ chức các Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính*” (Điều 62 Hiến pháp 1946), nhưng theo hai Sắc lệnh số 63 và số 77 năm 1945, cho thấy tổ chức các cấp chính quyền địa phương thời kỳ này hết sức gọn nhẹ. Ví dụ, Hội đồng nhân dân chỉ có 15 đến 25 hội viên đối với cấp xã, hoặc 20 đến 30 hội viên đối với cấp tỉnh. Số thành viên Ủy ban hành chính các tỉnh, thành phố và huyện chỉ có ba ủy viên chính thức (một Chủ

tịch, một Phó Chủ tịch, một Thư ký) và hai ủy viên dự khuyết. Riêng Ủy ban hành chính kỳ, Ủy ban hành chính thành phố Hà Nội, thành phố Sài Gòn - Chợ Lớn và Ủy ban hành chính xã là có năm ủy viên chính thức và hai ủy viên dự khuyết. Số Phó Chủ tịch Ủy ban hành chính của tất cả các cấp chỉ có một, trừ Ủy ban hành chính thành phố Hà Nội là có hai Phó Chủ tịch.

### ***c. Về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp***

Hiến pháp 1946 không quy định cụ thể và chi tiết chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp (như các bản hiến pháp sau này), nhưng Hiến pháp 1946 quy định một cách khái quát, cô đọng rằng:

- Hội đồng nhân dân có quyền quyết nghị về tất cả “*những vấn đề thuộc địa phương mình*”, miễn là “*những nghị quyết ấy không trái với chỉ thị của các cấp trên*” (Điều 59 Hiến pháp 1946).

- Ủy ban hành chính có trách nhiệm: a) *Thi hành các mệnh lệnh của cấp trên; b) Thi hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân địa phương mình sau khi được cấp trên chuẩn y; c) Chỉ huy công việc hành chính trong địa phương. Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với Hội đồng nhân dân địa phương mình* (Điều 60 Hiến pháp 1946).

Những quy định trên của Hiến pháp 1946 vừa bảo đảm tính năng động, quyền chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan chính quyền địa phương trong việc giải quyết những

vấn đề nảy sinh ở địa phương, phục vụ kịp thời nhu cầu và lợi ích của nhân dân địa phương, đồng thời ngăn ngừa tình trạng cục bộ địa phương, sự tùy tiện, vô chính phủ của các cơ quan chính quyền địa phương các cấp.

Khi cuộc kháng chiến toàn quốc bùng nổ, chúng ta không có điều kiện ban hành một đạo luật để quy định chi tiết tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính như Điều 62 Hiến pháp 1946 quy định, nên tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương vẫn chủ yếu theo hai Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945. Tuy nhiên, để phù hợp với điều kiện kháng chiến, Chính phủ đã ban hành hàng chục sắc lệnh sửa đổi, bổ sung Sắc lệnh 63 và Sắc lệnh 77.

Trong suốt chín năm kháng chiến chống thực dân Pháp, các cơ quan chính quyền địa phương cả ở vùng tự do cũng như vùng địch tạm chiếm đã giữ vai trò quan trọng trong việc thực hiện các mệnh lệnh, chỉ thị của Chính phủ, tổ chức nhân dân thực hiện nhiệm vụ kháng chiến, làm nhiệm vụ hậu phương đối với tiền tuyến, chăm lo đời sống nhân dân, vận động nhân dân đóng góp sức người, sức của cho cuộc kháng chiến đến thắng lợi mà đỉnh cao là Chiến dịch Điện Biên Phủ.

Hòa bình lập lại trên miền Bắc, Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 004/SL ngày 20-7-1957 về bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp. Ngày 31-5-1958 Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã ban bố Luật số 110-SL/L về tổ chức chính quyền địa phương (được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ tám).

Nhưng sau khi Quốc hội thông qua Hiến pháp 1959, năm 1962 Quốc hội thông qua Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp đã đánh dấu bước ngoặt lớn bắt đầu quá trình thay đổi cơ bản mô hình tổ chức chính quyền địa phương nói riêng, mô hình tổ chức bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa ở nước ta nói chung.

## **2. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1959 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962**

### ***a. Về phân chia đơn vị hành chính theo Hiến pháp 1959***

Theo quy định của Điều 78 và Điều 79 Hiến pháp 1959, các đơn vị hành chính nước ta gồm:

- Nước chia thành tỉnh, khu tự trị<sup>1</sup>, thành phố trực thuộc trung ương;
- Tỉnh chia thành huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;
- Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố trực thuộc trung ương chia thành khu phố. Ở mỗi đơn vị hành chính nói trên đều tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Ủy ban hành chính cấp nào do Hội đồng nhân dân cấp đó bầu ra.

Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 quy định: “*Các thành phố có thể chia thành khu phố ở nội*

---

1. Năm 1975, hai khu tự trị Việt Bắc và Tây Bắc được bãi bỏ theo Nghị quyết của Quốc hội ngày 27-12-1975.

*thành và huyện ở ngoại thành”, “Các đơn vị hành chính kể trên đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính” (Điều 1 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính năm 1962).*

Từ năm 1974 theo Quyết định số 78-CP ngày 10-4-1974 của Hội đồng Chính phủ các khu phố của thành phố Hà Nội và Hải Phòng được chia ra nhiều khu nhỏ gọi là tiểu khu, với quy mô từ 2.000 đến 5.000 nhân khẩu. Nhưng các tiểu khu không được xem là đơn vị hành chính, không tổ chức cơ quan chính quyền, chỉ có Ban đại diện tiểu khu là tổ chức mang tính tự quản của nhân dân tiểu khu, không phải là một cấp chính quyền.

Từ các quy định trên của Hiến pháp 1959 và các văn bản pháp luật được ban hành trên cơ sở Hiến pháp này có một số nhận xét sau:

**Một là**, Hiến pháp 1959 đã chính thức bãi bỏ đơn vị hành chính có tính chất vùng, miền là các khu hoặc liên khu đã từng tồn tại một thời gian dài ở nước ta trước đó.

**Hai là**, do vẫn phân biệt sự khác nhau giữa tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương nên dưới tỉnh có hai cấp đơn vị hành chính là huyện (thị xã, thành phố thuộc tỉnh) và xã; còn dưới thành phố trực thuộc trung ương ở nội thành chỉ có một đơn vị hành chính khu phố. Các huyện ngoại thành của thành phố trực thuộc trung ương cũng giống như các huyện của tỉnh.

**Ba là**, bắt đầu từ Hiến pháp 1959 đã không còn có sự phân biệt đơn vị hành chính cơ bản, có tính “tự nhiên” (tỉnh,

xã, thành phố) để tổ chức chính quyền hoàn chỉnh có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính với đơn vị hành chính “nhân tạo”, có tính chất trung gian (huyện, khu phố) chỉ để tổ chức cơ quan hành chính đại diện cho Chính phủ hoặc chính quyền cấp trên. Vì thế Điều 79 Hiến pháp 1959 quy định: “*Ở mỗi đơn vị hành chính nói trên đều tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính*”.

**Bốn là**, các đơn vị hành chính theo Hiến pháp 1959 không chỉ thuần túy là cơ sở để tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương nhằm quản lý các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở địa phương, mà còn là cơ sở để tổ chức các cơ quan tư pháp. Khác với Hiến pháp 1946, hệ thống các cơ quan tư pháp chỉ bao gồm các Tòa án và được tổ chức theo nguyên tắc thẩm quyền xét xử (Tòa án tối cao, các Tòa án phúc thẩm, các Tòa án đệ nhị cấp và các Tòa án sơ cấp), Hiến pháp 1959 quy định thành lập hệ thống cơ quan kiểm sát và trên cơ sở Hiến pháp, các luật về tổ chức Tòa án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân quy định Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân ở địa phương được tổ chức theo nguyên tắc đơn vị hành chính tương ứng với tỉnh, huyện, thành phố và khu phố. Các đơn vị hành chính này bắt đầu từ đây trở thành các đơn vị hành chính “*đa chức năng*”, vừa là cơ sở để tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương, vừa là cơ sở để tổ chức các cơ quan tư pháp, cũng như các cơ quan lãnh đạo của Đảng, Mặt trận Tổ quốc, Công đoàn, Đoàn Thanh niên, Phụ nữ ...

***b. Về cơ cấu tổ chức của các cấp chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1959 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962***

- Do vẫn còn phân biệt sự khác nhau giữa quản lý và tổ chức bộ máy ở địa bàn nông thôn khác với quản lý và tổ chức bộ máy ở địa bàn đô thị nên Hiến pháp 1959 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 quy định tổ chức các cấp chính quyền ở tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương là khác nhau. Tình tổ chức ba cấp chính quyền hoàn chỉnh là: cấp tỉnh - cấp huyện và cấp xã; ở mỗi cấp đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Khác với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ tổ chức hai cấp chính quyền (ở nội thành) là: cấp thành phố và cấp khu phố, ở mỗi cấp đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính.

- Giai đoạn này tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính theo xu hướng tăng cường số lượng các đại biểu Hội đồng nhân dân và các thành viên Ủy ban hành chính với quan niệm càng nhiều đại biểu của nhân dân tham gia chính quyền càng thể hiện chính quyền dân chủ. Vì vậy, các văn bản pháp luật về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp, về bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp được ban hành trên cơ sở Hiến pháp 1959 đã quy định số đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp tăng lên nhiều so với trước đây (Hội đồng nhân dân cấp xã từ 20 đến 40 đại biểu, cấp huyện, khu phố từ 30 đến 50 đại biểu, cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ 50 đến 120 đại biểu). Số thành viên

Ủy ban hành chính các cấp và số Phó Chủ tịch Ủy ban hành chính ở mỗi cấp cũng tăng (Ủy ban hành chính cấp xã: 5 – 9 người, Ủy ban hành chính cấp huyện, khu phố: 7 – 9 người; Ủy ban hành chính cấp tỉnh, thành phố: 9 – 15 người).

***c. Về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp***

Lần đầu tiên Hiến pháp 1959 và Luật năm 1962 xác định: “*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương*”. Còn Ủy ban hành chính được xác định là “*cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, đồng thời là cơ quan hành chính của Nhà nước ở địa phương*” (Điều 80 và Điều 87 Hiến pháp; Điều 2 và Điều 3 Luật năm 1962). Những quy định này của Hiến pháp 1959 đánh dấu xu hướng tổ chức chính quyền địa phương của nước ta bắt đầu theo và chịu ảnh hưởng của mô hình tổ chức chính quyền Xô viết địa phương, thể hiện rõ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, đề cao vị trí và vai trò của Hội đồng nhân dân trước Ủy ban hành chính cùng cấp và trong hệ thống các cơ quan nhà nước nói chung. Bằng những quy định này, Hội đồng nhân dân không còn đơn thuần là các “*cơ quan thay mặt cho nhân dân địa phương*” mà nó còn là cơ quan quyền lực nhà nước, thay mặt cho nhà nước ở địa phương.

Cũng bắt đầu từ đây, Tòa án nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện, Tòa án nhân dân cấp thành phố và khu phố từ Chánh án, Phó Chánh án đến các thẩm phán và Hội thẩm nhân dân của các Tòa án địa phương đều do Hội đồng nhân dân cùng

cấp bầu (bãi nhiệm, miễn nhiệm), nhiệm kỳ bằng với nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân cấp đó.

Để phân biệt quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở nông thôn (tỉnh, huyện) với quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị (thành phố, khu phố), Luật năm 1962 một mặt quy định những nhiệm vụ, quyền hạn chung của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp, mặt khác có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính thành phố, khu phố (Điều 46 và Điều 47 của Luật).

Thành phố tuy chia ra khu phố, nhưng chính quyền thành phố – về phương diện đối với nội thành – vẫn giữ tính chất một cấp chính quyền cơ bản, có nhiệm vụ trực tiếp giải quyết những vấn đề lớn có tính chất chung cho toàn thành phố.

Khu phố, cũng giống như huyện, không phải là cấp kế hoạch và ngân sách. Thành phố có thể giao cho khu phố thực hiện trong khu phố những nhiệm vụ và chỉ tiêu nhất định. Hội đồng nhân dân khu phố quyết định các biện pháp để thực hiện tốt nhất những nhiệm vụ và công tác do thành phố giao, kiểm tra, giám sát Ủy ban hành chính khu phố thực hiện chức năng của cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Nhưng khác với cấp huyện, Hội đồng nhân dân khu phố không có quyền ban hành những quy định về trật tự, trị an, vệ sinh chung trong

khu phố... vì những quy định về trật tự, trị an trong nội thành cần được thống nhất thực hiện trong toàn thành phố<sup>1</sup>.

Nghiên cứu tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta giai đoạn này cần nhấn mạnh rằng: đây là giai đoạn miền Bắc được hoàn toàn giải phóng, tiến hành đồng thời hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng và bảo vệ miền Bắc xã hội chủ nghĩa và chi viện sức người, sức của cho sự nghiệp giải phóng miền Nam, thống nhất Tổ quốc.

Nhất là từ ngày 5-8-1964, đế quốc Mỹ mở rộng chiến tranh bằng không quân đánh phá miền Bắc, tiến hành cuộc chiến tranh xâm lược cực kỳ khốc liệt và man rợ đối với đất nước ta, các cơ quan chính quyền địa phương đã tổ chức và vận động nhân dân thực hiện khẩu hiệu: *“Tất cả cho tiền tuyến, tất cả để chiến thắng giặc Mỹ xâm lược”*, đã phát động phong trào thi đua *“Mỗi người làm việc bằng hai”*, phong trào *“Thanh niên ba sẵn sàng, phụ nữ ba đảm đang”*... đã góp phần rất quan trọng cho thắng lợi của cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước, mà đỉnh cao là Chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử năm 1975, giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất Tổ quốc.

### **3. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1983 và năm 1989 (sửa đổi)**

---

1. Trước khi có Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp đều có quyền ban hành văn bản về xử phạt vi phạm hành chính.

Sau ngày 30-4-1975 miền Nam được hoàn toàn giải phóng, nước ta được thống nhất sau hơn 30 năm chia cắt. Để thực hiện thống nhất nước nhà về mặt nhà nước, ngày 25-4-1976, cử tri cả nước tiến hành tổng tuyển cử bầu ra Quốc hội chung của nước. Quốc hội đã quyết định vấn đề xây dựng và ban hành một bản Hiến pháp mới cho Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thống nhất. Ngày 18-12-1980, tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khoá VI đã chính thức thông qua bản Hiến pháp này, trong đó có Chương IX quy định về “*Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*” (từ Điều 113 đến Điều 126). Trên cơ sở Hiến pháp 1980, Quốc hội ban hành Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1983. Ngày 30-6-1989, Quốc hội thông qua Nghị quyết sửa đổi bảy điều Hiến pháp 1980 (trong đó có sáu điều liên quan đến tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) và trên cơ sở những sửa đổi này Quốc hội thông qua Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989.

Nghiên cứu các quy định của Hiến pháp 1980 và các văn bản pháp luật được ban hành trên cơ sở Hiến pháp 1980, có thể khái quát mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta giai đoạn này như sau:

#### ***a. Về phân chia đơn vị hành chính theo Hiến pháp 1980***

Các đơn vị hành chính theo Điều 113 Hiến pháp 1980 có những điểm khác biệt cơ bản so với các bản Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 là:

*Thứ nhất*, do không phân biệt sự khác nhau giữa địa bàn nông thôn và đô thị nên Hiến pháp 1980 đã phân chia các đơn vị hành chính của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương là như nhau, đều có ba cấp là: tỉnh - huyện (thành phố, thị xã thuộc tỉnh) - xã (phường, thị trấn); Thành phố trực thuộc trung ương - quận (huyện, thị xã) - phường (xã, thị trấn).

*Thứ hai*, tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều được xác định là đơn vị hành chính cơ bản, đều là cấp tổ chức chính quyền hoàn chỉnh, có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi đơn vị hành chính này. Nội thành thành phố trực thuộc trung ương cũng có ba cấp đơn vị hành chính cơ bản như ở tỉnh.

*Thứ ba*, Hiến pháp 1980 chính thức đưa ra khái niệm về “*đơn vị hành chính tương đương*”, và bắt đầu từ đây có xu hướng là các văn bản pháp luật liên quan đến chính quyền địa phương ở các loại đơn vị hành chính khác nhau như thành phố trực thuộc trung ương, quận, phường... đều được xác định “*tương đương*” với tỉnh, với huyện, với xã và “*gọi chung*” là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã, tức là lấy địa bàn nông thôn làm chuẩn.

*Thứ tư*, từ những năm 1960 - 1970, nhất là năm 1976 trước khi thông qua Hiến pháp 1980, chúng ta đã tiến hành hợp nhất các tỉnh, hợp nhất các huyện với quy mô lớn, để cả nước còn 36 tỉnh, 3 thành phố trực thuộc trung ương và một đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo.

***b. Về cơ cấu tổ chức của các cấp chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1980 (sửa đổi năm 1989)***

Trong quá trình soạn thảo Hiến pháp 1980, vấn đề tổ chức chính quyền địa phương nói chung, nhất là chính quyền thành phố nói riêng được đặt ra thảo luận nhiều lần. Thành phố trực thuộc trung ương tổ chức mấy cấp chính quyền? Tên gọi mỗi cấp là gì? Vì khi đó ở nội thành Hà Nội, Hải Phòng có hai cấp chính quyền hoàn chỉnh: cấp thành phố và cấp khu phố, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Dưới cấp khu phố là tiểu khu, Ban đại diện tiểu khu không phải là cơ quan chính quyền. Trong khi đó, ở nội thành thành phố Hồ Chí Minh có ba cấp chính quyền hoàn chỉnh: thành phố - quận - phường, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Để thống nhất tổ chức chính quyền ở các thành phố trực thuộc trung ương trong cả nước, Hiến pháp 1980 đã quy định: các thành phố trực thuộc trung ương tổ chức ba cấp chính quyền hoàn chỉnh, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; ở nội thành các cấp lấy tên gọi thống nhất là: thành phố, quận, phường.

Ngày 30-6-1989, Quốc hội ra nghị quyết sửa đổi một số điều Hiến pháp 1980, quy định thành lập cơ quan Thường trực Hội đồng nhân dân từ cấp huyện và tương đương trở lên để tách chức năng thường trực Hội đồng nhân dân khỏi Ủy ban nhân dân, cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương<sup>1</sup>.

---

1. Trương Đắc Linh: "Một số ý kiến về vấn đề thành lập cơ quan thường trực Hội đồng nhân dân", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1, 1989, tr. 29-34.

Trên cơ sở sửa đổi Hiến pháp 1980, cũng tại kỳ họp này, ngày 30-6-1989 Quốc hội thông qua Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi). Theo quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989, Thường trực Ủy ban nhân dân các cấp (gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và Ủy viên Thư ký Ủy ban nhân dân) bị bãi bỏ, những nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân, theo quy định của Luật phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số tại phiên họp của Ủy ban nhân dân.

Luật năm 1989 quy định việc thành lập Thường trực Hội đồng nhân dân từ cấp huyện trở lên. Thường trực Hội đồng nhân dân gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và thư ký Hội đồng nhân dân, do Hội đồng nhân dân bầu trong số các đại biểu Hội đồng nhân dân. Thường trực Hội đồng nhân dân được thành lập để chuyên chăm lo bảo đảm hoạt động công tác của Hội đồng nhân dân (xem: Điều 26 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989).

***c. Về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp***

Hiến pháp 1980 đặc biệt đề cao vị trí, vai trò của các cơ quan dân cử các cấp (Quốc hội và Hội đồng nhân dân), áp dụng triệt để nguyên tắc về *vị trí tối cao* và *nguyên tắc toàn quyền* của các cơ quan dân cử trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác cùng cấp. Điều 6 Hiến pháp 1980 quy định một cách phiến diện rằng: "*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp*" và khẳng định: "*Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là cơ sở chính trị của hệ thống cơ quan nhà nước*". Hiến pháp 1980

và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1983, cũng như Luật năm 1989 sau này đều thể hiện rõ chủ trương tăng cường và đề cao vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân các cấp, nhấn mạnh tính quyền lực nhà nước của Hội đồng nhân dân. Điều này không chỉ thể hiện trong việc xác định vị trí, tính chất “*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương*” như Hiến pháp 1959 trước đây, mà còn thể hiện ở việc mở rộng nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân trong việc “*quyết định các chủ trương biện pháp nhằm xây dựng và phát triển địa phương về mọi mặt*”, cũng như việc thành lập cơ quan thường trực của Hội đồng nhân dân từ cấp huyện trở lên để chuyên bảo đảm công tác, hoạt động của Hội đồng nhân dân, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân - cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

Quán triệt quan điểm chỉ đạo của Đảng về “*quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động*”, được thể chế hóa trong Hiến pháp 1980 và được coi là “*sợi chỉ đỏ*” xuyên suốt nội dung, tinh thần Hiến pháp 1980, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1983 (sửa đổi năm 1989) đều có những quy định nhằm tăng cường chế độ làm việc tập thể của các cơ quan chính quyền địa phương<sup>1</sup>. Theo quy định của Hiến pháp và Luật, để phát huy trí tuệ của tập thể Ủy ban nhân dân, về nguyên tắc mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân đều phải được thảo luận tập

---

<sup>1</sup>. Chế độ làm việc tập thể được áp dụng không chỉ với Ủy ban nhân dân các cấp, mà còn được áp dụng cả với Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ) và Hội đồng Nhà nước (nguyên thủ quốc gia tập thể).

thể và quyết định theo đa số. Những quy định này của Hiến pháp và Luật không phù hợp với tính chất hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan chấp hành và điều hành đòi hỏi hoạt động phải khẩn trương, nhạy bén trong việc xử lý, giải quyết những vấn đề nảy sinh ở địa phương, đồng thời không xác định rõ được vai trò và trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cũng như các thành viên của Ủy ban nhân dân các cấp.

Ủy ban nhân dân các cấp về nguyên tắc nằm trong mối quan hệ “*song trùng trực thuộc*”, nhưng theo Hiến pháp 1980 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm 1983 và năm 1989 (sửa đổi) thiên về mối quan hệ theo chiều ngang, tức là với Hội đồng nhân dân cùng cấp. Ủy ban nhân dân cấp trên, cũng như Chính phủ không có quyền tác động trực tiếp, kể cả trong trường hợp Ủy ban nhân dân cấp này, Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp này vi phạm pháp luật, không thực hiện mệnh lệnh, chỉ thị của cấp trên. Chỉ có Hội đồng nhân dân cùng cấp có quyền bãi miễn Ủy ban nhân dân, nhưng Hội đồng nhân dân vì những lý do khách quan và chủ quan không thực quyền, hoạt động còn hình thức nên trên thực tế rất ít khi thực hiện quyền này. Đây chính là một trong những nguyên nhân làm cản trở sự quản lý thống nhất và thông suốt của hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước, hiệu lực quản lý và kỷ luật trong quản lý nhà nước không được bảo đảm ở nước ta trong giai đoạn này.

Khác với Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945 cũng như Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm 1962, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1983 và năm 1989 (sửa đổi) không những không có những quy định riêng về tổ chức chính quyền ở tỉnh và chính quyền ở thành phố mà còn không có sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Mặc dù theo Điều 17 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989 (sửa đổi), Quốc hội giao cho Hội đồng Nhà nước quy định “*Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân mỗi cấp*”, nhưng suốt từ năm 1989 đến năm 1994, khi Quốc hội thông qua Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994, Hội đồng Nhà nước vẫn chưa quy định. Đây chính là một trong những nguyên nhân gây khó khăn cho Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

#### **4. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và năm 2003 hiện hành**

Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) là Hiến pháp thể chế hoá đường lối đổi mới được khẳng định tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (năm 1986) đã tạo ra một bước cải cách quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm giải quyết các nhiệm vụ của quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế-xã hội từ tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường định

hướng xã hội chủ nghĩa. Nhưng khác với tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương có sự đổi mới mạnh mẽ so với Hiến pháp 1980, mô hình tổ chức các cấp chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và năm 2003 hiện hành về cơ bản không có sự thay đổi nhiều so với giai đoạn trước cuộc đổi mới.

##### ***a. Về phân chia đơn vị hành chính theo Hiến pháp 1992***

Các đơn vị hành chính theo Hiến pháp 1992 về cơ bản vẫn như Hiến pháp 1980, nhưng có một số điểm đáng lưu ý là:

***Thứ nhất***, Hiến pháp 1992 không quy định loại đơn vị hành chính tương đương với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trước đây, áp dụng quy định của Hiến pháp 1980, Đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo được thành lập là đơn vị hành chính tương đương với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đặc khu này sau khi bãi bỏ được sáp nhập với một số huyện của tỉnh Đồng Nai để thành lập tỉnh mới là tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

***Thứ hai***, Hiến pháp 1992 không xác định đơn vị hành chính nào là cơ bản, tổ chức cấp chính quyền hoàn chỉnh, có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, đơn vị nào là cấp trung gian, không tổ chức Hội đồng nhân dân, nên quy định: “*Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định*” (Điều 118). Mặc dù,

theo chúng tôi, đây là vấn đề quan trọng nhất, là cơ sở có tính quyết định trong việc tổ chức hợp lý mô hình chính quyền địa phương nên rất cần được quy định ở cấp độ Hiến pháp, chứ không nên ở cấp độ luật quy định. Nhưng rồi khi xây dựng Luật năm 1994, cũng như Luật năm 2003 hiện hành, vấn đề này vẫn chưa giải quyết được, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân vẫn được thành lập ở tất cả các đơn vị hành chính.

**Thứ ba**, từ cuối những năm 1980, đầu những năm 1990 và kéo dài cho đến hiện nay có xu hướng chia tách các tỉnh trở về hiện trạng như trước khi nhập tỉnh, số lượng các đơn vị hành chính cấp tỉnh đã gần trở về như thời Pháp thuộc. Xu hướng chia tách, thành lập mới các quận, huyện, phường, xã mấy năm gần đây cũng gia tăng mạnh mẽ.

Hiện nay, theo số liệu thống kê (tính đến ngày 31-12-2006), cả nước có 64 đơn vị hành chính cấp tỉnh (trong đó có năm thành phố trực thuộc trung ương); 673 đơn vị cấp huyện (trong đó có: 543 huyện, 43 quận, 33 thành phố thuộc tỉnh, 54 thị xã); 10.925 đơn vị cấp xã (trong đó có: 9.098 xã, 1.230 phường và 597 thị trấn)<sup>1</sup>.

### **b. Về cơ cấu tổ chức các cấp chính quyền địa phương**

Theo quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và năm 2003 hiện hành, tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều được xác định là cấp chính quyền hoàn chỉnh, đều tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

---

1. Xem Tổng cục thống kê. *Số đơn vị hành chính có đến ngày 31/12/2006*.

Hội đồng nhân dân vẫn được xác định là “*cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương*” (Điều 119 Hiến pháp 1992, Điều 1 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân). Còn Ủy ban nhân dân vẫn được xác định do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra, “*là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân cùng cấp, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương*” (Điều 123 Hiến pháp 1992, Điều 2 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân).

Nhưng khác với Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989 (sửa đổi), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 quy định Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn cũng có Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và đến Luật năm 2003 quy định cho Hội đồng nhân dân cả ba cấp đều thành lập Thường trực Hội đồng nhân dân.

Thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát huy dân chủ, đẩy mạnh phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương, các văn bản pháp luật liên quan đến chính quyền địa phương được ban hành những năm vừa qua đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chính quyền địa phương ở mỗi cấp, như Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 3-7-1996 về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mỗi cấp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 quy

định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mỗi cấp đối với mỗi lĩnh vực tương ứng...

Để bảo đảm kết hợp việc phát huy trí tuệ của tập thể Ủy ban nhân dân trong việc quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương, đồng thời tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu Ủy ban nhân dân các cấp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và Luật năm 2003 hiện hành quy định cụ thể những vấn đề nhất thiết phải thảo luận tập thể, quyết định theo đa số tại phiên họp của Ủy ban nhân dân, những vấn đề Chủ tịch Ủy ban nhân dân có toàn quyền quyết định, hoặc phân công các Phó Chủ tịch, các thành viên khác của Ủy ban nhân dân thực hiện và phải chịu trách nhiệm về các quyết định này.

Để lãnh đạo Ủy ban nhân dân các cấp, bảo đảm sự quản lý Nhà nước thống nhất từ trung ương đến cơ sở, theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; còn Chủ tịch Ủy ban nhân dân, theo quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và năm 2003, có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp.

Thực hiện chương trình cải cách hành chính, tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương cũng đã được kiện toàn, sắp xếp lại và đổi mới. Để tổ chức hợp lý các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và phân cấp cho chính quyền địa phương về vấn đề này, ngày 29-9-2004 Chính

phủ đã ban hành Nghị định số 171/NĐ-CP quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Nghị định số 172/NĐ-CP quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện. Hiện nay, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh từ 38-40 đã giảm còn 20-24 đầu mỗi, cấp huyện từ 20-27 xuống còn 10-15 đầu mỗi.

Ngoài Hiến pháp và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân hiện hành, những năm gần đây Quốc hội, Chính phủ đã ban hành các văn bản pháp luật để đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương về ngân sách, về tổ chức bộ máy hành chính và quản lý biên chế, cũng như các lĩnh vực quản lý khác ở địa phương...

## **II. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY**

60 năm qua, cùng với sự lớn mạnh của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng, chính quyền địa phương cũng không ngừng được củng cố và kiện toàn, đáp ứng kịp thời yêu cầu cách mạng của mỗi thời kỳ, bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân và đã có những đóng góp to lớn vào sự nghiệp chung của đất nước, của dân tộc.

Tuy nhiên, trước nhu cầu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nhằm thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương, phát huy quyền chủ động, năng động, sáng tạo và

tăng cường trách nhiệm của địa phương và cơ sở trong cơ chế quản lý mới, thực hiện nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền, kế thừa kinh nghiệm và các giá trị của Hiến pháp 1946 và các bản Hiến pháp sau này, thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương của nước ta và kinh nghiệm của các nước, chúng tôi xin nêu một số bất cập về lý luận và thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay, nhu cầu và hướng đổi mới như sau:

1. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của nước ta hiện nay được tổ chức theo nguyên tắc nào trong các mối quan hệ: giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau, giữa Ủy ban nhân dân với Hội đồng nhân dân cùng cấp và với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên (đối với cấp tỉnh là với Chính phủ) vẫn chưa được giải quyết về lý luận và thực tiễn. Theo Điều 6 Hiến pháp hiện hành nước ta xác định thì tất cả các cơ quan nhà nước đều “tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ”. Nhưng các quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân lại thể hiện rõ tính tập trung về trung ương, về cấp trên. Thực tế là trung ương và cấp trên không thể nắm, không thể quản được địa phương. Còn địa phương và cấp dưới cũng không có được quyền chủ động, phát huy sự sáng tạo, năng động trong việc giải quyết kịp thời những vấn đề bức xúc của mình nên phải “xé rào” như một số địa phương đã làm trong thời gian vừa qua. Cần nghiên cứu để giải quyết triệt để vấn đề này.

2. Việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ ở nước ta những năm vừa qua chưa được giải quyết thỏa đáng về lý luận và thực tế. Vì thế nên mới có chuyện khi thì ồ ạt sáp nhập tỉnh (năm 1980 cả nước có 36 tỉnh, ba thành phố trực thuộc trung ương và một đặc khu Vũng Tàu-Côn Đảo) để rồi sau đó lần lượt chia tách tỉnh trả lại gần như trước khi nhập tỉnh. Việc xác định vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính cũng là vấn đề rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức hợp lý các cấp chính quyền địa phương. Cuối những năm 1970 đến giữa những năm 1980 chúng ta đã có chủ trương không đúng khi xác định huyện là địa bàn chiến lược nên đã ban hành một loạt văn bản về xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện, trong khi đơn vị hành chính này một thời gian dài chỉ là “cấp trung gian”. Do không xác định đúng các đơn vị hành chính nên chúng ta không giải quyết được vấn đề tổ chức mấy cấp chính quyền ở tỉnh, mấy cấp ở thành phố, cấp nào có Hội đồng nhân dân, còn cấp nào chỉ có Ủy ban nhân dân. Đây là vấn đề được thảo luận nhiều từ khi soạn thảo Hiến pháp 1992 đến nay vẫn chưa giải quyết xong (Khác với 3 bản Hiến pháp trước đây, chỉ có Hiến pháp 1992 không quy định về vấn đề rất quan trọng này mà dành cho Luật quy định, theo tôi là rất không nên).

Cần nghiên cứu, quy định thêm một cấp đơn vị hành chính có tính chất vùng hoặc miền gồm một số tỉnh, thành phố để tổ chức bộ máy hành chính gọn nhẹ nhưng có thẩm quyền cụ thể, đại diện cho Chính phủ để kịp thời chỉ đạo và kiểm soát hoạt động chính quyền địa phương. Cấp đơn vị hành chính này

ở nước ta trước đây đã từng có là cấp Kỳ thời Pháp thuộc và thời kỳ đầu sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, cấp Bộ theo Hiến pháp 1946, cấp Chiến khu và sau đó là Liên khu thời kỳ kháng chiến chống Pháp. Trên thế giới, ở các nhà nước đơn nhất cũng có đơn vị hành chính này, như Pháp, Italia... cũng có đơn vị hành chính vùng, có chính quyền cấp vùng để đại diện cho Chính phủ.

Hiện nay, Chính phủ và các Bộ đều có Văn phòng 2 đặt tại Thành phố Hồ Chí Minh. Nhưng đây là cơ quan được lập ra từ sau ngày giải phóng miền Nam năm 1975 để tiếp quản các cơ sở tương ứng của chính quyền Sài Gòn, có vai trò quan trọng trong những năm đầu sau giải phóng. Địa vị pháp lý các Văn phòng 2 của Chính phủ và các Bộ cho đến nay là không còn phù hợp vì chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm rất mờ nhạt, không rõ ràng, hoạt động không hiệu quả, lãng phí về trụ sở, phương tiện, kinh phí và nhân sự v.v., rất cần phải được tổ chức lại.

3. Cần nghiên cứu và giải quyết dứt điểm mô hình tổ chức chính quyền ở địa bàn nông thôn và đô thị, chứ không thể tổ chức như nhau trong khi giữa hai địa bàn này có nhiều khác nhau về điều kiện kinh tế, địa lý, dân cư, kết cấu hạ tầng, nhất là thành phố trực thuộc trung ương còn có vị trí, vai trò của một trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá, khoa học v.v., có ảnh hưởng đối với cả một vùng, cũng như đối với cả nước.

Trước đây, trong quá trình thảo luận về Dự thảo Hiến pháp 1992, cũng như thảo luận sửa đổi, bổ sung một số điều

của Hiến pháp (2001), có nhiều ý kiến rất khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền địa phương các cấp nói chung, thành phố trực thuộc trung ương nói riêng. Khái quát lại có bốn loại ý kiến, kiến nghị về vấn đề này là:

*Loại ý kiến thứ nhất: đề nghị giữ mô hình tổ chức Hội đồng nhân dân ở ba cấp như hiện nay.* Vì ở cấp hành chính nào cũng cần có Hội đồng nhân dân để đại diện cho nhân dân ở cấp đó, Hội đồng nhân dân ở ba cấp đã ổn định qua nhiều năm, đã hoạt động tương đối hiệu quả, không nên làm xáo trộn lớn về tổ chức Hội đồng nhân dân.

*Loại ý kiến thứ hai: đề nghị chỉ tổ chức Hội đồng nhân dân ở hai cấp là cấp tỉnh và cấp xã.* Vì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có nhiệm vụ, quyền hạn quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, chính quyền cấp tỉnh có vai trò quản lý toàn diện các lĩnh vực kinh tế-xã hội trên địa bàn. Hội đồng nhân dân cấp xã là cấp cơ sở, gắn bó trực tiếp với nhân dân, phản ánh tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, quan tâm chăm lo đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân ở cơ sở. Bỏ Hội đồng nhân dân ở cấp huyện nhìn chung không ảnh hưởng đến quản lý nhà nước, tạo điều kiện có thể tăng số lượng đại biểu cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và cấp xã.

*Loại ý kiến thứ ba: đề nghị giữ mô hình tổ chức Hội đồng nhân dân ở tỉnh, huyện và xã; nhưng bỏ Hội đồng nhân dân ở quận, phường thuộc thành phố trực thuộc trung ương; bỏ Hội đồng nhân dân các phường thuộc thị xã và thành phố thuộc tỉnh.*

*Loại ý kiến thứ tư: đề nghị chỉ tổ chức Hội đồng nhân dân ở hai cấp là cấp tỉnh và cấp xã; riêng thành phố trực thuộc trung ương chỉ tổ chức Hội đồng nhân dân ở một cấp là cấp thành phố<sup>1</sup>.*

Cần phải nghiên cứu tổ chức các cấp chính quyền địa phương sao cho phù hợp với tính đa dạng của các địa phương, phản ánh được các đặc điểm và điều kiện đặc thù của địa phương nhằm phát huy tính chủ động, năng động, các tiềm năng của địa phương. Tổ chức chính quyền ở các đô thị cần phải được xem xét riêng biệt sao cho phù hợp và bảo đảm phát triển có kế hoạch, đồng đều, thống nhất trong một đô thị, chứ không thể quản lý theo kiểu chia tách, cắt khúc như lâu nay.

4. Vấn đề phân cấp chúng ta đã đề ra, đã ban hành một số văn bản pháp luật về vấn đề này. Nhưng những quy định này còn chung chung, không cụ thể, không rõ ràng, không nhất quán và còn tản mạn. Để tăng cường tính chủ động, năng động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương, của mỗi tỉnh, thành phố cần phải phân định rõ và đầy đủ thẩm quyền cho địa phương, cho cấp dưới. Thực hiện nguyên tắc mà chúng ta đã từng đề ra từ lâu nhưng không thực hiện đúng là: *việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ*

---

1. Xem: Tờ trình số 310/UBTVQH10 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội: "Về những vấn đề cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước" tại Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa X, ngày 18-05-2001, tr.9-10.

*quan được phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Các cơ quan chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát nhưng không can thiệp, làm thay cấp dưới.*

5. Xu hướng chung của các nhà nước dân chủ trên thế giới hiện nay là tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản. Liên minh Châu Âu năm 1985 đã thông qua Công ước về tự quản địa phương, nên đối với những nước mới muốn xin gia nhập Liên minh Châu Âu thì một trong những điều kiện đòi hỏi là phải tham gia Công ước này. Hiện nay Liên hợp quốc đang tiến tới xây dựng và thông qua Hiến chương quốc tế về tự quản địa phương. Vì vậy, chúng ta cần nghiên cứu tiếp thu những kinh nghiệm hay của tổ chức tự quản địa phương, những điều kiện và khả năng có thể áp dụng được ở nước ta để hướng tới đổi mới một cách cơ bản tổ chức chính quyền địa phương trong giai đoạn mới.

tả chức quyền lực như n-íc trong  
hiến pháp 1946 - gi, trp mang tĩnh thêi 01i

**PGS. TS. Phạm Hồng Thái**

*Học viện Chính trị-Hành chính quốc gia*

*Hồ Chí Minh*

Về Hiến pháp 1946, giá trị chính trị - pháp lý và lịch sử của nó đã có nhiều những luận bàn từ những tác phẩm bình luận Hiến pháp, bài báo khoa học, luận án, luận văn thạc sỹ khoa học v.v.. Nhưng đây là một chủ đề lớn đòi hỏi có những nghiên cứu công phu, sự góp công của nhiều cơ sở nghiên cứu, đào tạo, của nhiều nhà chính trị, hành chính, của nhiều nhà khoa học thuộc các chuyên ngành khác nhau. Trong khuôn khổ bài viết này tôi xin trao đổi một số suy nghĩ, luận bàn tới khía cạnh tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946 và những giá trị của nó mà chúng ta cần khai thác để phục vụ cho cuộc sống ngày hôm nay.

### **1. Cách lựa chọn mô hình tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước**

Trong lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý của nhân loại và trong thực tiễn đã có nhiều hình thức cầm quyền (chính thể khác nhau) của các quốc gia khác nhau: quân chủ chuyên chế, quân chủ hạn chế, cộng hoà với những biến thể của nó (cộng hoà tổng thống, cộng hoà đại nghị, cộng hoà lưỡng hợp) và những phương thức tổ chức thực hiện quyền lực khác

nhau: phân quyền (“phân quyền mềm dẻo”, “phân quyền cứng rắn”), tập quyền.

*- Hiến pháp 1946 không chọn nguyên mẫu cách tổ chức quyền lực theo mô hình của bất kỳ nhà nước nào, mà có cách tiếp cận khá đầy đủ cả về khía cạnh chính trị, xã hội và khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.*

Điều này thể hiện bằng quy định Hiến pháp: “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”. “Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà”. Chính các quy định này một mặt đã khẳng định về nguồn gốc của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, mặt khác khẳng định tính thống nhất của quyền lực nhà nước - quyền lực nhân dân. Bên cạnh đó cũng nhận thấy rằng Hiến pháp 1946 đi theo hướng đề cao vị thế của Nghị viện trong tương quan với các nhánh quyền lực khác, tính trội thuộc về nghị viện. Nếu chỉ dừng ở đây có thể nhận thấy Hiến pháp 1946 đi theo chế độ đại nghị - chế độ tính trội của quyền lực thuộc về cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân.

Ngày nay trong nhiều ấn phẩm khoa học nước ngoài và cả trong Hiến pháp của nhiều quốc gia trên thế giới đều khẳng định nguyên tắc phân quyền “phân lập các quyền” lập pháp, hành pháp, tư pháp. Vậy Hiến pháp 1946 đã tiếp cận vấn đề này như thế nào.

*- Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đã áp dụng những nguyên lý cơ bản của thuyết phân quyền ở khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.*

Theo quy định tại các Điều 22 Hiến pháp 1946: “Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa”; Điều 43: “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa”; Điều 63: “Cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa gồm có: Tòa án tối cao, các toà án phúc thẩm, các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp”, thì như vậy, trong cơ cấu quyền lực đã bao gồm các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền lập pháp thuộc về Nghị viện nhân dân; quyền hành pháp thuộc Chính phủ, quyền tư pháp thuộc Tòa án tối cao, các toà phúc thẩm, các toà đệ nhị cấp. Những quy định này phản ánh sự phân công lao động quyền lực giữa các cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước.

*- Hiến pháp 1946 hình thành cơ chế “kiểm chế quyền lực”*

Khi quy định thẩm quyền cụ thể của các cơ quan nhà nước, Hiến pháp đã tạo nên cơ chế kiểm chế giữa các nhánh quyền lực nhà nước, đặc biệt là giữa lập pháp và hành pháp. Điều 50, 51 Hiến pháp 1946 quy định: “Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc”; “Mỗi khi truy tố Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc, Nghị viện sẽ lập một toà án đặc biệt để xét xử”. Hiến pháp 1946 không quy định trách nhiệm của Chủ tịch nước trước nghị viện nhân dân. Trong quan hệ

với Nghị viện, Điều 31 quy định: “Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố”. Những quy định này của Hiến pháp 1946 cho phép liên tưởng tới những quy định trong Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa kỳ về quyền phủ quyết luật của Tổng thống. Chính cơ chế này tạo ra một sự kiểm chế giữa nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp.

Bên cạnh đó, Điều 54 còn quy định Nghị viện có quyền biểu quyết tín nhiệm Nội các, nhưng “Trong hạn 24 giờ sau... Chủ tịch nước có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại..., Nội các mất tín nhiệm phải từ chức”. Những quy định này không khác gì với cơ chế “nghị viện giải tán chính phủ” được quy định trong Hiến pháp của nhiều quốc gia đương đại.

- Hiến pháp 1946 áp dụng chế độ “hành pháp hai đầu”, một phần quyền lực hành pháp thuộc về Chủ tịch nước, một phần thuộc về Thủ tướng, nhưng chủ yếu tập trung vào Chủ tịch nước. Hiến pháp quy định: Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các, Chủ tịch nước chọn Thủ tướng... Chủ tịch nước Chủ tọa Hội đồng Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ chọn các thành viên Nội các.

*- Hiến pháp 1946 là Hiến pháp đề cao trách nhiệm cá nhân, phân biệt trách nhiệm tập thể và cá nhân.* Với các quy định: Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải

từ chức. Toàn thể Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi của Bộ trưởng, còn Thủ tướng là người chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các.

## **2. Tổ chức thực hiện quyền lực trong Hiến pháp 1959, 1980, 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001)**

**Hiến pháp 1959**, thể hiện khá đầy đủ và rõ nét quan điểm quyền lực thống nhất thuộc nhân dân, quan điểm tập quyền, tập trung quyền lực vào Quốc hội. Quan điểm đó thể hiện bằng những quy định: “Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đều thuộc về nhân dân”. “Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất”. Thuật ngữ cơ quan quyền lực nhà nước xuất hiện từ đây và về sau trong các Hiến pháp và trong các văn bản quy phạm pháp luật nước ta. Còn Hội đồng Chính phủ chỉ là “cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất”. Điều đáng lưu ý là Chủ tịch nước tách ra thành một chế định độc lập, không còn với vị trí là người đứng đầu hành pháp, một số quyền của người đứng đầu nhà nước được quy định trong Hiến pháp 1946 chẳng hạn như quyền kiến nghị lại luật của Chủ tịch nước không được quy định tại Hiến pháp 1959. Qua các quy định của Hiến pháp 1959 về mối tương quan giữa Quốc hội và Hội đồng Chính phủ có thể nhận thấy xu hướng tập quyền, tập trung quyền lực nhà nước vào Quốc hội, và cùng với xu hướng đó là xu hướng đề cao trách nhiệm tập thể Hội đồng Chính phủ, và sự phân công quyền lực bắt đầu có sự không rõ giữa các cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước.

**Hiến pháp 1980 quy định** “tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”. “Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là cơ sở

chính trị của hệ thống cơ quan Nhà nước” còn “Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất”, “Quốc hội có thể tự đặt cho mình những nhiệm vụ quyền hạn mới” “Quốc hội có thể giao cho Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Bộ trưởng những nhiệm vụ, quyền hạn mới”. Tất cả các quy định đó thể hiện xu hướng tập quyền, tập trung quyền lực vào Quốc hội. Nhưng đồng thời cũng cần phải nhận thấy rằng tập quyền càng cao bao nhiêu thì sự phân công lao động quyền lực lại càng không rõ bấy nhiêu trong bộ máy nhà nước và đi cùng với nó là chế độ trách nhiệm tập thể được đề cao, trong khi trách nhiệm cá nhân lại không được quy định rõ ràng trong Hiến pháp.

Như vậy, Hiến pháp 1959 như là bước quá độ thể hiện quan điểm tập quyền, tập trung quyền lực vào Quốc hội, còn đỉnh cao của nó thể hiện ở Hiến pháp 1980.

**Hiến pháp 1992** đã kế thừa những tư tưởng tổ chức quyền lực nhà nước trong những Hiến pháp trước đây. Nhưng, ở khía cạnh phân công chức năng, thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước, đã thể hiện rõ nét và đầy đủ hơn về tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước như bước chuyển về sự phân công lao động trong bộ máy nhà nước, nhưng vẫn đảm bảo quyền lực thống nhất thuộc về nhân dân. Điều đó thể hiện thông qua các quy định của Hiến pháp: “...Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.”, 1) “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng

hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và công dân.”, 2) “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam...” 3) Các toà án do luật định, là cơ quan xét xử của nước được thành lập trên cơ sở nhân danh nhà nước, độc lập và chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử các vụ án. Tất cả những vấn đề có tính nguyên tắc đó chi phối toàn bộ quá trình thiết lập bộ máy nhà nước, đặc biệt là việc xác định thẩm quyền của các cơ quan nhà nước và quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với các cơ quan quyền lực nhà nước.

Điều đáng lưu ý là Hiến pháp 1992 đã tiếp thu những quy định của Hiến pháp 1959 khi quy định về vị trí chính trị - pháp lý của Chính phủ trong mối tương quan với Quốc hội và Hiến pháp 1992 bắt đầu đi theo hướng tăng quyền cho Thủ tướng Chính phủ.

### **3. Vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương**

Vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước không chỉ diễn ra theo chiều ngang giữa các nhánh quyền lực: lập pháp, hành pháp, tư pháp, mà còn liên quan tới tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương. Hiến pháp 1946 quy định: Nước Việt Nam về phương diện hành chính gồm có ba bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành

huyện, mỗi huyện chia thành xã. Ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã có Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã hay xã cử ra Ủy ban hành chính. Điều đáng lưu ý ở đây là Hiến pháp nói về phương diện hành chính - phương diện tổ chức để thực hiện quyền lực hành pháp. Điều đặc biệt là cấp bộ và cấp huyện không thành lập Hội đồng nhân dân, thực chất đây chỉ là những thiết chế hành chính - bàn tay nối dài của cơ quan hành chính cấp trên. Từ đây có thể nhận thấy rằng Hiến pháp 1946 đã áp dụng những nguyên lý của cơ chế “tán quyền”. Và để bảo đảm cho một nền hành chính thống nhất, Hiến pháp quy định các nghị quyết của Hội đồng nhân dân đều phải được cấp trên phê chuẩn. Điều này phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam vào thời kỳ mới giành chính quyền.

Đến các Hiến pháp sau này đều coi Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và là cơ quan đại diện của nhân dân ở địa phương, chính điều này đã gây ra mâu thuẫn nội tại của một thiết chế vừa mang tính nhà nước, lại mang tính tự quản địa phương. Nhưng tính tự quản lại có phần lấn át tính nhà nước. Còn đối với Ủy ban nhân dân lại quy định là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, rõ ràng ở đây có sự lệch pha giữa sự điều chỉnh của Hiến pháp đối với hai thiết chế này. Hơn nữa việc coi Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước cũng gây tranh luận nhiều trong giới khoa học. Công bằng mà nói về tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta đã áp dụng mô hình tổ chức quyền lực Xôviết, nhưng cũng đã bị biến thể đi do cách dịch, cách hiểu không thật chuẩn xác về

mô hình này, mà trong nhiều cuộc hội thảo đã bàn tới. Thực chất các Xô viết đại biểu nhân dân được quan niệm là cơ quan đại diện của quyền lực nhà nước.

Tóm lại, cách tổ chức quyền lực trong Hiến pháp 1946 dựa trên cơ sở quan điểm về sự thống nhất quyền lực từ khía cạnh chính trị, xã hội của vấn đề, nhưng đã bảo đảm sự độc lập một cách tương đối của các nhánh quyền lực nhà nước và tạo ra cơ chế “kiềm chế” giữa nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp, theo hướng tổ chức một nền hành pháp mạnh, đề cao trách nhiệm cá nhân của các thành viên Chính phủ, đề cao vị trí chính trị - pháp lý của người đứng đầu ngành quyền lực hành pháp. Đây chính là những bài học có giá trị chính trị - pháp lý, giá trị thời đại cần được tiếp tục nghiên cứu để vận dụng phù hợp trong điều kiện hiện nay.

t- t-êng hã chÝ minh vò nòn lĒp hiỐn viỐt  
nam

**PGS. TS. Bùi Đình Phong**

*Học viện Chính trị Hành chính quốc gia*

*Hồ Chí Minh*

### **1. Vì sao Chủ tịch Hồ Chí Minh lại đặc biệt quan tâm tới một nền lập hiến ở Việt Nam ?**

Để đi tới xác lập một hệ thống quan điểm về nền lập hiến Việt Nam, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã trải qua một quá trình hoạt động cách mạng khoảng 35 năm trong và ngoài nước hết sức sôi nổi, phong phú. Đọc những bài viết của Hồ Chí Minh về lịch sử trước năm 1946, chúng ta có thể khẳng định rằng Người đã biết tới kiểu nhà nước phong kiến Việt Nam với những bộ sử, bộ luật nổi tiếng như *Đại Việt sử ký toàn thư*, *Lịch triều hiến chương loại chí...* *Hình thư* (đời Lý), *Quốc triều hình luật* (đời Trần), *bộ luật Hồng Đức* (đời Lê). Chắc chắn Người đã biết tới tư tưởng về một nhà nước thân dân thời phong kiến hưng thịnh, cũng như những tư tưởng tiến bộ của Nho giáo về nhà nước.

Ba mươi năm hoạt động ở nước ngoài, Hồ Chí Minh có nhiều điều kiện để khám phá kiểu nhà nước tư sản phương Tây như Mỹ, Pháp, mô hình nhà nước ra đời từ thành quả của các cuộc cách mạng tư sản. Người cũng dành nhiều thời gian để nghiên cứu mô hình Nhà nước Xôviết, kiểu nhà nước ra

đời từ thành quả của cuộc cách mạng vô sản đầu tiên trên thế giới, mà theo Người, đó là cuộc cách mạng thành công đến nơi, triệt để.

Trong hành trang trên đường trở về Tổ quốc sau 30 năm hoạt động ở nước ngoài, Hồ Chí Minh không chỉ nung nấu quyết định thực hiện sự nghiệp giải phóng dân tộc theo con đường cách mạng vô sản, mà Người còn mang theo một khát vọng xây dựng một nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hợp với hoàn cảnh nước ta. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau, để thực sự có được một Hiến pháp rất Việt Nam năm 1946, tư tưởng Hồ Chí Minh về một nền lập hiến phải trải qua một quá trình hình thành và phát triển gắn chặt với cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc. Khởi đầu của quá trình đó là bản *Yêu sách của nhân dân An Nam* và sau đó là *Việt Nam yêu cầu ca*. Các nhà Hồ Chí Minh học, sử học có lý khi mô tả và đánh giá sự kiện này dưới cái nhìn tư tưởng lập hiến của Hồ Chí Minh. Tuy chưa thể có được những quan điểm “lý tính” về một nền lập hiến, nhưng những khát vọng của Người về quyền con người, quyền dân tộc, đặc biệt những trăn trở về “*thần linh pháp quyền*” là những hiển nhiên không ai có thể phủ nhận. Điều cần nhấn mạnh là Hồ Chí Minh đã sớm có tầm nhìn về tầm quan trọng của lập hiến khi Người chưa phải là một người cộng sản. Tư tưởng đó trở thành nỗi trăn trở lớn của Người trong quá trình tổ chức lực lượng, mở lớp huấn luyện, chuẩn bị mọi mặt cho sự ra đời của Đảng. Trong các lớp huấn luyện ở Quảng Châu, Người đã truyền đạt tư tưởng về một “*nhà nước của số đông, quyền giao cho dân chúng số*

*nhiều*” cho các học viên. Khái niệm “số đông” đó, đến khi Đảng ra đời, được thể hiện ở mệnh đề “Chính phủ công nông binh”. Đọc những dòng này trong *Cương lĩnh đầu tiên* của Đảng và một thời gian ngắn sau đó là sự ra đời của Xôviết Nghệ Tĩnh, người ta nhận ra rằng đó vẫn là mô hình Nhà nước Xôviết. Chúng ta hiểu điều đó vì những năm ba mươi, sau khi Lenin từ trần, tình hình cách mạng thế giới nghiêng về khuynh tả. Ngay sau khi về nước, với việc thành lập Mặt trận Việt Minh, chủ trì Hội nghị Trung ương 8, triệu tập Đại hội quốc dân, tư tưởng Hồ Chí Minh về một nhà nước được xác lập một cách khá rõ ràng, bài bản. Hội nghị Trung ương 8, trên cơ sở khẳng định cuộc cách mạng Đông Dương trong giai đoạn hiện tại chỉ giải quyết một vấn đề cấp bách “dân tộc giải phóng” và đó là cuộc cách mạng dân tộc giải phóng, đã chủ trương “không nên nói công nông liên hiệp và lập chính quyền Xôviết mà phải nói toàn thể nhân dân liên hiệp và lập chính phủ dân chủ cộng hoà”<sup>1</sup>. Chương trình Mặt trận Việt Minh ghi rõ: “Sau khi đánh đuổi được đế quốc Pháp, Nhật sẽ thành lập một chính phủ nhân dân của Việt Nam Dân chủ Cộng hoà lấy lá cờ đỏ ngôi sao vàng năm cánh làm lá cờ toàn quốc. Chính phủ ấy do quốc dân đại hội cử ra”<sup>2</sup>. Cuối năm 1944, tư tưởng về một chính phủ đại biểu cho sự chân thành đoàn kết và hành động nhất trí của toàn dân đã được Hồ Chí Minh nêu trong “*Thư gửi đồng bào toàn quốc*”. Tất cả những trăn trở nêu trên được kết tinh trong “*Đại hội quốc dân Tân*

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, t.7, tr. 127.

2. Dẫn trên, tr. 150.

*Trào*”, mà nổi bật, như vị Bộ trưởng tư pháp đầu tiên của nước ta-cụ Vũ Đình Hoè- khẳng định, thì Quốc dân Đại hội Tân Trào là Quốc hội lâm thời của nước ta, là tiền thân của Quốc hội Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Và Chương trình 44 điểm, tức như “Hiến pháp lâm thời” hoặc tiền thân của Hiến pháp 1946. Theo cụ Vũ Đình Hoè: “Không phải chỉ đến khi Quốc hội chính thức ra đời sau Tổng tuyển cử (ngày 6-1-1946), mới xuất hiện chức năng lập pháp. Quốc dân Đại hội Tân Trào (tiền thân của Quốc Hội) đã bắt đầu làm “luật” rồi, tuy mới là “luật lâm thời”. Đạo luật chính thức đầu tiên, đạo luật vĩ đại, mang nội dung chính trị pháp lý cao nhất là *Tuyên ngôn độc lập ngày 2-9-1945*. Đạo luật này còn cơ bản hơn cả Hiến Pháp. Toàn thể thành viên của Chính phủ lâm thời đã ký tên vào đó. Nó là nền tảng của Hiến pháp 1946, là “Vương miện dát kim cương” trên đầu Hiến pháp Việt Nam Dân chủ Cộng hoà”<sup>3</sup>.

Muốn hiểu nền lập hiến Việt Nam, phải nhận thức quá trình thoát thai từ thực tiễn máu lửa chiến đấu của cả khối 20 triệu đồng bào. Sau 80 năm mong đợi, chịu đựng biết bao hy sinh, gian khổ, rồi năm năm thai nghén, mang nặng đẻ đau dẫn tới Đại hội quốc dân Tân Trào.

Sự kiện Hồ Chí Minh đọc “*Tuyên ngôn độc lập*”, nhìn dưới góc độ lập hiến, trước hết cần coi đây là một tư tưởng quan trọng về một *nhà nước hợp hiến*. Sự khai sinh của Nhà nước Việt Nam mới không chỉ khẳng định tính hợp pháp, hợp hiến mà còn cho thấy một văn bản có tính lập hiến cao. Một

<sup>3</sup>. *Báo Nhân dân cuối tuần*, ngày 8-1-2006.

ngày sau đó, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Hồ Chí Minh nhấn mạnh: “Chúng ta phải có một hiến pháp dân chủ”. Chưa đầy nửa tháng sau, ngày 17-9-1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh ấn định thể lệ Tổng tuyển cử. Ba ngày sau, ngày 20-9-1945, Người ký Sắc lệnh 34 thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà để chuẩn bị trình Quốc hội. Đây là những văn bản có tính chất lập pháp đầu tiên để đến khi toàn dân bầu ra Quốc hội chính thức và Quốc hội bầu ra Chính phủ chính thức thì công tác lập pháp càng được đẩy mạnh.

## **2. Tư tưởng về nền lập hiến ở Việt Nam như thế nào?**

Theo cụ Vũ Đình Hoè thì Chủ tịch Hồ Chí Minh nhận viết “Lời nói đầu” của Hiến pháp 1946. “Lời nói đầu” thể hiện linh hồn của Hiến pháp, đó là:

- “Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo;
- Đảm bảo các quyền tự do dân chủ,
- Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân”.

Hiến pháp phải đặt nền tảng cho một chế độ pháp quyền mà là pháp quyền của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, chế độ mới ra đời từ thành quả vĩ đại của nhân dân Việt Nam sau tám mươi năm tranh đấu thoát khỏi vòng áp bức của chính sách thực dân và gạt bỏ chế độ vua quan.

Trên nền lịch sử dân tộc, một Hiến pháp của nước Việt Nam độc lập và thống nhất, tiến bước trên đường vinh quang và hạnh phúc, hoà nhịp bước cùng trào lưu tiến bộ của thế giới và ý nguyện hoà bình của nhân loại đã được xác lập.

Về mặt *Chính thể*, Hiến pháp xác định: “Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà.

Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”.

Chính thể không chỉ là chế độ chính trị tiến bộ mà còn là sự thống nhất về lãnh thổ Trung Nam Bắc không thể phân chia.

Lần đầu tiên Hiến pháp đã xác lập một hệ thống những nội dung về *quyền và nghĩa vụ công dân*, là những nguyên tắc hiến định (Chương II, có ba mục A, B, C). Nghĩa vụ gồm có “bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật, nghĩa vụ phải đi lính”. Quyền lợi (từ Điều 6 đến Điều 16): “Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: chính trị, kinh tế, văn hoá” (Điều 6). “Tất cả công dân Việt Nam đều bình đẳng trước pháp luật đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình” (Điều 7). “Ngoài sự bình đẳng về quyền lợi, những quốc dân thiểu số được giúp đỡ về mọi phương diện để chóng tiến kịp trình độ chung” (Điều 8). “Đàn bà ngang quyền với đàn ông về mọi phương diện” (Điều 9). “Công dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong

nước và ra nước ngoài” (Điều 10). “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm” (Điều 12). Các Điều 13, 14, 15, 16 bàn đến quyền của giới trí thức và lao động chân tay; về sơ học cưỡng bách, trường tư được mở tự do... Cũng liên quan tới quyền lợi, nhưng thuộc lĩnh vực bầu cử, bãi miễn và phúc quyết, được đề cập từ Điều 17 đến Điều 21. Trong Mục này, đáng chú ý: “Nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình bầu ra” (Điều 20). “Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia” (Điều 21).

Về tổ chức bộ máy, với trực tư duy xuyên suốt coi Hiến pháp là công cụ màu nhiệm để xây dựng, củng cố, tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân tộc nhằm giữ nước, xây dựng đất nước vì độc lập, tự do, hạnh phúc cho toàn dân, Hiến pháp 1946 xác định cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước để tăng cường hiệu quả quản lý và điều hành xã hội. Hiến pháp xác định: “Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà” (Điều 22). “Nghị viện đặt ra các pháp luật (tức là quyền lập pháp), biểu quyết ngân sách, những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, khi Nghị viện không hợp, Ban Thường vụ có quyền biểu quyết những dự án sắc luật của Chính phủ”...

*Chính phủ* trong tổ chức bộ máy, Hiến pháp 1946 khẳng định: “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hoà” (Điều 43). “Chính phủ gồm có Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Phó Chủ

tịch và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng. Có thể có phó Thủ tướng” (Điều 44).

Về bộ máy hành chính địa phương, Hiến pháp 1946 xác định có ba bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã. Ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã có Hội đồng nhân dân do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra. Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã hay xã cử ra Ủy ban hành chính. Hội đồng nhân dân quyết nghị về những vấn đề thuộc địa phương mình. Những nghị quyết ấy không được trái với chỉ thị của các cấp trên.

Về cơ quan tư pháp, Hiến pháp 1946 xác định có Toà án tối cao, các toà án phúc thẩm, các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp (Điều 63). Thẩm phán đều do Chính phủ bổ nhiệm.

Tóm lại, Hiến pháp 1946 đã xác định chính thể, tổ chức bộ máy nhà nước, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Nó không chỉ phù hợp và đúng đắn trong hoàn cảnh lúc bấy giờ, mà còn có giá trị bền vững và ý nghĩa sâu xa tận hôm nay. Tinh thần và lõi cốt của Hiến pháp 1946 phản ánh nước ta là nước dân chủ. Bao nhiêu lợi ích đều vì dân. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân (mà Nghị viện nhân dân có quyền cao nhất - không phải duy nhất và tất cả); dân là chủ và dân làm chủ. Dân có quyền bãi miễn những đại biểu mình bầu ra. Ngược lại đại biểu do dân bầu ra - kể cả Chủ tịch nước - thì phải xác định là do dân uỷ thác thì phải gắng sức làm. Bao giờ đồng bào cho lui thì phải vui lòng. Chính quyền từ xã đến chính phủ trung ương đều do dân cử. Tiếp cận theo quan điểm của cụ Vũ Đình Hoè thì lý do cơ bản để Ban soạn thảo Điều lệ Tổng tuyển cử thảo ra được những điều khoản chặt

chẽ, sắc bén là nhờ tư tưởng chủ đạo “Nhà nước toàn dân, Quốc hội toàn dân, Chính phủ toàn dân và cả Đảng cũng là Đảng toàn dân”.

3. Từ khi hoà bình lập lại, miền Bắc được hoàn toàn giải phóng. Cách mạng Việt Nam chuyển sang một hình thế mới. Trong giai đoạn mới của cách mạng, năm 1959 Quốc hội sửa đổi Hiến pháp 1946 cho thích hợp với tình hình và nhiệm vụ mới. “Hiến pháp mới ghi rõ những thắng lợi cách mạng to lớn đã giành được trong *thời gian qua* và nêu rõ *mục tiêu phấn đấu* của nhân dân ta trong giai đoạn mới” (Lời nói đầu). Như vậy, cả Hiến pháp 1946 và 1959 đều nói đến cả *hiện tại* và *tương lai* (gần và xa). So với Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 có nhiều điểm khẳng định lại Hiến pháp 1946, nhưng lại có giá trị lâu dài cho đến hôm nay. Chẳng hạn, khẳng định Hiến pháp thật sự dân chủ, là sức mạnh động viên nhân dân cả nước phấn khởi tiến lên giành những thắng lợi mới. Hiến pháp không chỉ quy định *quyền lợi và nghĩa vụ* của công dân, mà còn quy định *trách nhiệm và quyền hạn* của cơ quan Nhà nước, nhằm phát huy sức *sáng tạo* to lớn của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Hiến pháp mới nhằm mục tiêu cao cả là không ngừng nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân. Hiến pháp 1959 cũng nhằm tiếp tục khơi dậy và phát huy hơn nữa những truyền thống quý báu của dân tộc Việt Nam, một khối Bắc Nam thống nhất từ Lạng Sơn đến Cà Mau không thể chia cắt, như tinh thần yêu nước, đoàn kết, chí khí đấu tranh và nhiệt tình lao động... Mục tiêu lâu dài mà Hiến pháp xác định là “xây dựng thành công một nước Việt Nam hoà bình, thống nhất, độc lập, dân chủ và giàu mạnh, góp

phần xứng đáng vào công cuộc bảo vệ hoà bình ở Đông Nam châu Á và thế giới”. Tất cả những điều đó được quy định trong chế độ kinh tế, chính trị và xã hội của nước ta, quan hệ bình đẳng giúp nhau giữa các dân tộc trong nước.

Điểm khác cơ bản xuất phát từ tình hình và nhiệm vụ mới, đó là miền Bắc đang trong giai đoạn tiến dần lên chủ nghĩa xã hội và tiếp tục đấu tranh để hoà bình thống nhất nước nhà, hoàn thành cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân trong cả nước. Những điểm khác này không chỉ phù hợp với tình hình lúc bấy giờ đang tập trung cải tạo nền kinh tế theo định hướng xã hội chủ nghĩa mà còn định hướng giá trị trong tình hình hiện nay.

4. Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh nói chung, tư tưởng của Người về nền lập hiến Việt Nam được phản ánh trong Hiến pháp 1946 và 1959, cũng như trong toàn bộ cuộc đời cách mạng của Người nói riêng, vấn đề chúng ta cần quan tâm là *giá trị lý luận và thực tiễn* trong công cuộc đổi mới hiện nay như thế nào? Chỉ có trên cơ sở nhận thức đầy đủ, vận dụng sáng tạo, biết phát triển tư tưởng và làm theo tấm gương Hồ Chí Minh, gắn với thực tiễn (Việt Nam và thế giới) hiện nay, thì mới bảo vệ được tư tưởng Hồ Chí Minh và đưa sự nghiệp cách mạng của Đảng và dân tộc tới thắng lợi.

*Về giá trị lý luận*, nghiên cứu Hiến pháp 1992 thấy có một số nội dung trở lại với tinh thần của Hiến pháp 1946 và 1959, chứng tỏ giá trị bền vững của Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959. Trước hết, đó là *giá trị nhân văn*, nói như cụ Vũ Đình Hoè, là *pháp quyền nhân nghĩa Hồ Chí Minh*. Hiến pháp và

pháp luật trong tư tưởng Hồ Chí Minh là tất cả vì con người. Thứ hai là *giá trị khoa học*. Cơ sở của Hiến pháp 1946 và 1959 là chất lọc quan điểm lập hiến của Anh, Pháp, Mỹ, Nga, xuất phát từ thực tiễn Việt Nam. Thứ ba là *tính chiến đấu* (giá trị cách mạng). Hiến pháp và pháp luật trong tư tưởng Hồ Chí Minh là xoá cái ác và trau dồi cái thiện, chống lại tất cả những hành vi của con người đi ngược lại lợi ích của dân tộc và nhân loại tiến bộ.

*Về giá trị thực tiễn và định hướng phát huy giá trị thực tiễn* trong tình hình hiện nay cần chú trọng xây dựng con người, tăng cường giáo dục *văn hoá làm người*, trong đó chú trọng giáo dục chữ *tâm*, theo lời dạy của Bác Hồ: “*cách mạng trên cách tâm*”. Chú trọng giáo dục tính liêm, si và tinh thần trách nhiệm của người có chức có quyền và gắn chặt với điều đó là *văn hoá từ chức*. Đọc kỹ Hiến pháp 1946 và 1959 và nghiên cứu quá trình Hồ Chí Minh chỉ đạo thực hiện hiến pháp và pháp luật thấy cần thiết phải kết hợp chặt chẽ “đức trị” với “pháp trị”. Thực tiễn cho thấy chống tham nhũng không thể chỉ bằng giáo dục đạo đức, tư tưởng và nêu gương, mà phải bằng tính *khoa học*, tính nghiêm minh của pháp luật và bộ máy. Mọi tù mù đều dẫn tới tiêu cực. Bài học y án từ hình Trần Dụ Châu được nhân dân đồng tình, không chỉ cho thấy sự nghiêm minh của phép nước, mà còn thể hiện sự bình đẳng của công dân trước pháp luật. Kinh nghiệm thực tiễn cũng cho thấy phát huy thật sự dân chủ đi đôi với tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. *Thật sự* trong dân chủ, trong tu dưỡng đạo đức, xây dựng nhà nước... như là một thuộc tính

cơ bản của chế độ ta theo tư tưởng và tấm gương Hồ Chí Minh, nó xa lạ với thói giả dối, hình thức.

Nâng cao năng lực lãnh đạo, cầm quyền và phẩm chất đạo đức của Đảng, của cán bộ đảng viên và mỗi công dân là những nhân tố quan trọng, không thể thiếu trong quá trình vận hành bộ máy của nhà nước pháp quyền, trong đó hệ thống chính trị (bao gồm cả cán bộ công chức) được coi là tấm gương của xã hội. Gương sáng thì dân soi, gương mờ thì dân quay lưng.

Tóm lại, tuy nghiên cứu hiến pháp và pháp luật, nhưng vấn đề cần nhận thức không chỉ bó hẹp trong đó, mà nó liên quan tới cả lĩnh vực văn hoá chính trị<sup>1</sup>, văn hoá lãnh đạo - quản lý<sup>2</sup> trong tư tưởng Hồ Chí Minh. Tư tưởng Hồ Chí Minh về nền lập hiến Việt Nam là một bộ phận cấu thành trong văn hoá chính trị Hồ Chí Minh.

---

1. Xem: Bùi Đình Phong: “Văn hoá chính trị Hồ Chí Minh” trong *Tạp chí Khoa học chính trị*, số 5-2006.

2. Xem: Bùi Đình Phong: “Văn hoá lãnh đạo, quản lý trong tư tưởng Hồ Chí Minh”, trong *Tạp chí công tác tư tưởng lý luận của Ban tư tưởng- Văn hoá trung ương*, số 8-2006.

## hiÕn ph.p 1946 với t- t-ng ph.p quyền

**TS. Nguyễn Sĩ Dũng**

*Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội*

Th là 60 năm đã trôi qua kể từ ngày người dân Việt Nam - người dân của một nước tự do độc lập nô nức đi bầu cử những người đại diện cho mình vào Quốc hội. Và cũng 60 năm đã trôi qua kể từ ngày Quốc hội thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt nam Dân chủ Cộng hòa. Sống mãi với thời gian là tư tưởng pháp quyền kết tinh trong bản Hiến pháp đó - Hiến pháp 1946.

Trong bối cảnh vận mệnh của Tổ quốc, của nền độc lập vừa mới giành được đang ở vào tình thế “ngàn cân treo sợi tóc”, một trong những nhiệm vụ cấp bách được đề ra tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ là xây dựng cho được một bản Hiến pháp. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: “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”<sup>1</sup>. Qua quá trình dự thảo và chỉnh lý, bản Hiến pháp đầu tiên của Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã được Quốc hội khóa I, Kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 9-11-1946 với sự nhất trí của 240/242 đại biểu dự họp.

<sup>1</sup>. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.4 t. 8

Có thể nói rằng, Hiến pháp 1946 là bản hiến pháp dân chủ, tiến bộ không kém bất kỳ bản hiến pháp nào trên thế giới. Nó là bản hiến pháp mẫu mực trên nhiều phương diện. Hiến pháp 1946 là một bản hiến văn hết sức ngắn gọn, súc tích. Toàn bộ bản hiến văn chỉ gồm 70 điều. Trong đó có những điều chỉ vn vẹn có một dòng (ví dụ Điều 12 được viết như sau: “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm”). Một trong những lý do giải thích sự ngắn gọn này là: Hiến pháp 1946 đã được thiết kế theo tư tưởng pháp quyền.

Cũng phải nói thêm rằng, trước Hiến pháp 1946, tư tưởng pháp quyền đã xuất hiện trong các tác phẩm của Bác Hồ. Năm 1919, trong “*Bản yêu sách*” được Nguyễn Ái Quốc gửi đến hội nghị Vécxây, yêu sách thứ 7 là pháp quyền. Sau này, yêu sách đó được Bác thể hiện thành lời ca: “Bây xin Hiến pháp ban hành/Trăm điều phải có thần linh pháp quyền” (“*Việt Nam Yêu cầu ca*”, Báo *Nhân dân*, ngày 30-1-1977). Và như vậy, Người xem Hiến pháp là linh hồn của pháp quyền, là công cụ quan trọng nhất để xác lập và phân định các quyền. Bởi thế Hiến pháp 1946 là bản văn thấm đẫm tư tưởng pháp quyền của Người.

Nếu pháp quyền là những nguyên tắc và phương thức tổ chức quyền lực sao cho lạm quyền không thể xảy ra và quyền tự do, dân chủ của nhân dân được bảo vệ, thì Hiến pháp 1946 đã phản ánh đúng tinh thần đó.

*Trước hết*, để lạm quyền không thể xảy ra thì hiến pháp đã được đặt cao hơn nhà nước. Về mặt lý luận, điều này có

thể đạt được bằng hai cách: (i) hiến pháp phải do quốc hội lập hiến thông qua; (ii) hoặc hiến pháp phải do toàn dân thông qua. Hiến pháp 1946 đã thực sự do một Quốc hội lập hiến thông qua. Theo quy định của Hiến pháp 1946, nước ta không có Quốc hội mà chỉ có Nghị viện nhân dân với nhiệm kỳ ba năm. Sau khi thông qua Hiến pháp, Quốc hội sẽ tự giải tán để tổ chức bầu Nghị viện nhân dân. Nghị viện nhân dân không thể tự mình sửa đổi hiến pháp. Mọi sự sửa đổi, bổ sung đều phải đưa ra toàn dân phúc quyết (Điều 70, Hiến pháp 1946). Tuy nhiên, do chiến tranh lan rộng, việc bầu Nghị viện nhân dân theo quy định của Hiến pháp là chưa thể tổ chức được. Quốc hội đã thảo luận và nhất trí giao cho Ban thường trực Quốc hội phối hợp với Chính phủ để quy định việc thi hành Hiến pháp. Quốc hội tiếp tục hoạt động, gánh vác trách nhiệm mới, làm nhiệm vụ lập hiến và cả nhiệm vụ lập pháp.

*Hai là*, các quyền của người dân được Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm. Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm thì cao hơn là nhà nước ghi nhận và bảo đảm. Vì rằng nếu nhà nước ghi nhận và bảo đảm thì quyền chủ động là thuộc nhà nước, các quyền của người dân có thể bị thay đổi mà không hoàn toàn phù hợp với ý chí nguyện vọng của họ. Nhưng nếu Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm thì nhà nước không có quyền chủ động ở đây vì Hiến pháp được ban hành bởi Quốc hội lập hiến và người dân có quyền phúc quyết Hiến pháp (Điều 21, Điều 70, Hiến pháp 1946).

*Ba là*, Hiến pháp 1946 xác định quyền làm chủ xã hội là của người dân và có nhiều chương, điều thể hiện rõ tinh thần đó. Ví dụ, Điều 10 của bản Hiến pháp này quy định rõ ràng các quyền tự do cá nhân: “Công dân Việt Nam có quyền:

- + Tự do ngôn luận;
- + Tự do xuất bản;
- + Tự do tổ chức và hội họp;
- + Tự do tín ngưỡng;
- + Tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài”.

Những quy định về quyền tự do cá nhân một cách rộng mở và tiến bộ này của Hiến pháp 1946 đã thể hiện được đầy đủ tính “nhân bản”<sup>1</sup> của một Hiến pháp dân chủ - một bản văn bảo vệ quyền con người, quyền của người dân.

*Bốn là*, quyền năng giữa các cơ quan nhà nước được phân chia khá rõ và nhiều cơ chế kiểm tra và giám sát lẫn nhau đã được thiết kế. Ví dụ, quyền “biểu quyết những dự án sắc luật của Chính phủ, kiểm soát và phê bình Chính phủ” của Ban Thường vụ Nghị viện; quyền “ưng chuẩn hoặc phế bỏ” các sắc luật của Nghị viện nhân dân (Điều 36, Hiến pháp 1946); quyền của “nghị viên không bị truy tố vì lời nói hay biểu quyết trong Nghị viện” (Điều 40, Hiến pháp 1946); “Trong hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước Việt Nam có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại. Cuộc thảo luận lần

---

1. Từ dùng của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Khoa Luật, Trường Đại học Quốc gia Hà Nội.

thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất là 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức” (Điều 54, Hiến pháp 1946); “Các Bộ trưởng phải trả lời bằng thư từ hoặc bằng lời nói những điều chất vấn của Nghị viện hoặc của Ban thường vụ. Kỳ hạn trả lời chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thư chất vấn” (Điều 55, Hiến pháp 1946)... Như vậy, trong Hiến pháp 1946 Nghị viện có quyền xem xét và phê chuẩn các dự án sắc luật của Chính phủ đệ trình trên cơ sở lợi ích của người dân; Nghị viện nhân dân đã giám sát Chính phủ với những hình thức rất tiến bộ như bỏ phiếu tín nhiệm. Những quy định này là cơ sở pháp lý để hạn chế sự lạm quyền mà đặc biệt là quyền hành pháp.

*Năm là*, bên cạnh việc phân định quyền năng giữa các nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp thì phạm vi thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cũng được phân cấp rất rõ. Nghị viện nhân dân là cơ quan đại diện cho người dân của cả nước, chỉ quyết định những vấn đề có ý nghĩa “chung cho toàn quốc” (Điều 23, Hiến pháp 1946). Hội đồng nhân dân được quyền quyết nghị “những vấn đề thuộc địa phương mình” (Điều 59, Hiến pháp 1946). Tuy nhiên, “những nghị quyết của Hội đồng nhân dân không được trái với chỉ thị của các cấp trên” (Điều 59, Hiến pháp 1946).

*Cuối cùng*, tính độc lập xét xử của tòa án được bảo đảm. Và đây là một trong những yêu cầu tối quan trọng của tổ chức quyền lực trong nhà nước pháp quyền. Tòa án có độc lập xét xử thì mới đảm bảo được tính khách quan của các

phán quyết, nhất là trong trường hợp một bên của quan hệ tố tụng là cơ quan nhà nước. Điều 63, Hiến pháp 1946 quy định cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa gồm có: Tòa án tối cao, các tòa án phúc thẩm, tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp. Quy định này đã phá vỡ được sự phụ thuộc giữa tòa án vào chính quyền địa phương trên cơ sở nguyên tắc phân cấp quản lý nhà nước theo lãnh thổ. Điều 69 quy định: “trong khi xét xử, các viên thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp”. Như vậy, tính độc lập xét xử của Tòa án trong Hiến pháp 1946 đạt được nhờ hai yếu tố: các tòa được thiết kế không theo cấp hành chính và sự độc lập của thẩm phán khi xét xử.

Sáu mươi năm là một khoảng thời gian không dài nhưng cũng chẳng quá ngắn đối với sự phát triển của một dân tộc và đất nước ta đã bao lần thay da đổi thịt. Từ một góc nhìn sau 60 năm, Hiến pháp 1946 vẫn còn nguyên giá trị, bởi mỗi câu chữ trong đó đều “vang vọng tiếng dân”.

**Làm bụn vồ hiõn ph,p 1946: nh÷ng măn nĩ lĩch  
sõ**

**PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa**

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

Những gì chưa trả được thì người ta gọi là nợ. Lịch sử là nhiều điều chúng ta đã biết và vô vàn ẩn số mà chúng ta chưa biết, những sự thật ấy nếu được nghiên cứu và phổ biến một cách trung thực có thể giúp người đời sau hiểu quy luật hưng thịnh của các dân tộc. Năm 1946, chúng ta đã có một bản hiến văn dân chủ vào loại bậc nhất Đông Nam châu Á lúc bấy giờ. Chỉ có điều, nhiều sự thật liên quan đến bản hiến văn ấy dường như vẫn chưa được soi rọi một cách đầy đủ. Bản tham luận ngắn dưới đây góp phần bàn luận một cách tản mạn ba khía cạnh vẫn chưa được nghiên cứu một cách thấu đáo liên quan đến Hiến pháp 1946.

*Thứ nhất*, Hồ Chí Minh - một người cộng sản đã từng làm việc cho Đế tam quốc tế, chắc chắn ít hay nhiều phải chịu các ảnh hưởng lập pháp đã diễn ra thời đó tại Liên Xô. Từ Hiến pháp ngày 31-01-1924 với nhiều tư tưởng của Lênin, Liên Xô đã bước sang thời kỳ của Hiến pháp ngày 1-6-1936 với ảnh hưởng đáng kể của Stalin. Bản Hiến pháp 1936 ghi nhận vai trò lãnh đạo xã hội của Đảng Cộng sản, ghi nhận sở hữu xã hội chủ nghĩa, hệ thống nông trang kiểu

hợp tác xã Kolchos (nông trường) được xác lập. Trong đầu năm 1937, các nước cộng hòa thuộc Liên Xô đã thông qua các bản hiến văn theo mô hình kể trên<sup>1</sup>.

Điều thú vị là tất cả 70 điều của Hiến pháp 1946 của Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đều ít có bóng dáng của Hiến pháp Liên Xô 1936. Thậm chí so với những gì đã diễn ra trong lịch sử pháp luật ở Trung Hoa lục địa sau khi Đảng Cộng Sản thu tóm quyền lực quốc gia năm 1949, người ta vẫn thấy bản hiến văn năm 1946 của Việt Nam chứa đựng những tư tưởng dân chủ hơn hẳn. Người ta thấy những dấu hiệu phân chia và đối trọng quyền lực, thấy rõ thái độ thượng tôn và tiếp nối truyền thống tư pháp đã có từ thời thực dân, chứ tuyệt nhiên không phủ nhận và xây mới hoàn toàn như Mao Trạch Đông đã làm với hệ thống pháp luật dưới thời Quốc dân Đảng. Nhiều người giải thích bản hiến văn 1946 như một thỏa hiệp cho giai đoạn dân chủ nhân dân, một bước đệm cho cuộc cách mạng vô sản sẽ diễn ra sau đó. Đó là sự suy diễn lôgic một chiều, thường là của các nhà soạn sử khi Đảng đã có thực quyền. Người ta cũng có thể giải thích bởi những đóng góp của nhân sĩ yêu nước không phải là cộng sản đã được tập hợp dưới ngọn cờ độc lập dân tộc vào việc soạn thảo bản hiến văn này. Cũng có thể do mối quan hệ cá nhân giữa các lãnh tụ Hồ Chí Minh và Stalin, hoặc do mối quan tâm không đáng kể của Stalin đến khu vực Đông Dương, tất

---

1. Barabaschew, 1980, Cobetckoe Rocydapctbehoe Nprabo, Staatsrecht der UdSSR, Staatsverlag der DDR, Berlin, 1982.

cả những ấn số đó có thể giải thích thêm cho sự thật rằng Hiến pháp 1946 rất ít chịu ảnh hưởng của Liên Xô.

*Thứ hai*, Có thể thấy những bước đi chập chững đầu tiên của Việt Minh và sự ra đời của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa lại có sự góp mặt và chứng kiến đáng kể của người Mỹ. Những dấu ấn của chúng có thể thấy ở *Tuyên ngôn độc lập* và bản Hiến văn năm 1946. Điều này ít được nhắc đến trong sử liệu của Việt Nam. Chỉ tiếc rằng, sau cái chết của Roosevelt vào tháng 4 - 1945, chính quyền Mỹ đã nhân nhượng đáng kể quyền lợi của thực dân, thậm chí công khai đứng sau các thế lực thực dân để đàn áp các lực lượng kháng chiến ở Việt Nam<sup>1</sup>. Đây là một bi kịch lớn, có lẽ chẳng riêng cho người Mỹ. Người ta thấy vai trò và quyền lực của chủ tịch nước rất lớn, điều này đã giảm đi rất đáng kể trong các bản hiến văn theo mô hình Xôviết sau này. Những vấn đề này dường như giới sử học Việt Nam còn ít quan tâm. Nước nhỏ, dân tộc nhỏ có thể hiểu thêm lịch sử của chính trong mối tương quan quyền lực giữa các nước lớn.

*Thứ ba*, bản Hiến pháp 1946 được thông qua chỉ có hơn một tháng trước ngày kháng chiến toàn quốc bùng nổ, người Pháp bắt đầu cuộc đàn áp vũ lực. Khi ấy quân Tưởng đã rút, mâu thuẫn đôi khi đẫm máu giữa Quốc dân Đảng và Việt Minh dường như cũng đã được dẹp sang một bên, người ta đã thấy xu hướng chính phủ kháng chiến dường như hoàn toàn do Đảng Cộng sản kiểm soát. Từ đây xuất hiện câu hỏi liệu

bản hiến văn này có còn giá trị ngay trong thời kỳ kháng chiến và thực sự những người cầm quyền có muốn tuân thủ nó hay không. Để trả lời câu hỏi này cần tìm hiểu xem bản hiến pháp này tuy đã được Quốc hội thông qua, song có kịp được công bố hay chưa, đã được nhân dân phúc quyết hay chưa (Điều 21, 32, 70 Hiến pháp 1946). Nói theo ngôn ngữ mácxít, các tiền đề chính trị-xã hội đã không còn tồn tại để bản hiến văn năm 1946 có thể có hiệu lực ngay sau khi nó vừa được ban hành. Bản hiến văn ấy chưa từng được sửa theo cách thức mà nó đề nghị; nó đã bị thay thế bởi những tuyên bố chính trị khác.

Người Việt Nam đã có ít nhất bốn bản hiến pháp (nếu không kể tới các bản hiến pháp của chính quyền Sài Gòn). Vậy mà dân tộc ta dường như vẫn chưa được làm quen với tư tưởng lập hiến. Hiến pháp 1946 đã có thể là một bản kế ước tốt để ràng buộc và khống chế công bộc với lợi ích của ông chủ nhân dân. Nó chỉ lóe lên như một ánh chớp trong đêm trước lúc kháng chiến bùng nổ, điều đó dường như nó ít được thực thi trên thực tế. Chỉ khi bàn nhiều về chủ quyền nhân dân, người ta bỗng nhớ tới bản hiến văn này với những ước mong và hoài niệm.

---

1. G Herring, 1986, America's Longest War, The United States and VietNam.

Vụ Nội vụ và Tổ chức Bộ Nội vụ Việt Nam  
Bộ Nội vụ Việt Nam

**Đặng Văn Chiến**

*Phó Trưởng Ban công tác lập pháp*

Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước, có vị trí đặc biệt quan trọng trong đời sống chính trị của mỗi quốc gia. Bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội là nhu cầu cần thiết, tất yếu tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam.

Ý nghĩa quan trọng và giá trị pháp lý của Hiến pháp chính là nguồn gốc phát sinh vấn đề bảo vệ, giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và là cơ sở hình thành cơ chế bảo hiến. Bởi lẽ, cơ chế bảo hiến chỉ tồn tại khi Hiến pháp có ưu thế hơn so với các văn bản quy phạm pháp luật khác. Trước đây, trong một số tài liệu pháp lý, hoạt động bảo hiến được hiểu là sự giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật. Đến nay, khái niệm này được hiểu rộng hơn, theo đó hoạt động bảo hiến không chỉ là sự kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật mà còn bao gồm nhiệm vụ bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp như là nền tảng của hệ thống pháp luật quốc gia, bảo đảm các quyền hiến định, mối quan hệ hữu cơ giữa các cơ quan trong tổ chức bộ máy nhà nước. Khái niệm cơ chế bảo hiến vì vậy cũng có nội hàm

rộng hơn, bao gồm toàn bộ các thiết chế, nguyên tắc và biện pháp tổ chức và thực hiện các hoạt động giải thích Hiến pháp; kiểm tra và giám sát hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp; kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế; kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền công dân; phát hiện và giải quyết các vấn đề phát sinh về thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền, v.v...

Tư tưởng về giám sát Hiến pháp xuất hiện lần đầu tiên ở Anh vào đầu thế kỷ XVII và gắn liền với hoạt động của Hội đồng cơ mật. Hội đồng này có quyền tuyên bố văn bản do cơ quan lập pháp của các nước thuộc địa Anh ban hành trái với luật của Nghị viện Anh hay pháp luật chung thì không thể có hiệu lực và phải bị bãi bỏ. Giám sát Hiến pháp theo nghĩa hiện hành lần đầu tiên xuất hiện ở Mỹ, nhưng không phải trên cơ sở Hiến pháp mà từ án lệ. Năm 1803, Chánh án Tòa án tối cao Mỹ đã phán quyết xác lập quyền của Tòa án tối cao được xem xét tính hợp hiến của bất kỳ đạo luật nào của Nghị viện liên bang hay của cơ quan lập pháp các tiểu bang bằng tuyên bố Hiến pháp liên bang là đạo luật cao nhất của đất nước, vì vậy bất cứ văn bản luật nào do Nghị viện ban hành trái với Hiến pháp có thể bị Tòa án tuyên bố là không hợp hiến<sup>1</sup>. Ở châu Âu, sau Chiến tranh thế giới thứ nhất, xuất hiện một mô hình cơ quan bảo hiến do học giả người Áo - Hans Kelsen

1. Xem *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr.566-567.

sáng tạo. Theo đó, hoạt động bảo hiến được tách khỏi hệ thống tư pháp và do một cơ quan chuyên trách là Toà án Hiến pháp thực hiện. Ngoài ra, cùng với sự phát triển của lịch sử, một số mô hình tổ chức cơ quan bảo hiến khác cũng được hình thành tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của mỗi quốc gia.

Căn cứ vào vai trò, tính chất của cơ quan bảo hiến trong bộ máy nhà nước, thẩm quyền của cơ quan bảo hiến, trình tự, thủ tục trong việc xem xét vụ việc và ra phán quyết, hệ quả pháp lý từ quyết định của cơ quan bảo hiến,... có thể khái quát một số mô hình cơ quan bảo hiến sau đây:

**Mô hình bảo hiến kiểu Mỹ:** Đây là mô hình giám sát tư pháp Hiến pháp và là mô hình bảo hiến phi tập trung. Trong mô hình này, *thẩm quyền giám sát hiến pháp được giao cho các Toà án có thẩm quyền chung thực hiện*. Theo đó, bất kỳ Toà án tư pháp nào cũng có quyền xem xét tính hợp hiến của đạo luật được Quốc hội thông qua khi đạo luật đó được áp dụng để giải quyết vụ việc cụ thể tại Toà án. Điều này có nghĩa là việc khởi kiện tại Toà án là tiền đề để cơ quan này xem xét tính hợp hiến của đạo luật. Trong trường hợp có đủ căn cứ cho rằng quy định của đạo luật là không phù hợp với quy định của Hiến pháp, Toà án sẽ tuyên bố đạo luật đó là vi hiến. Quyết định của Toà án có hiệu lực bắt buộc đối với các bên trong vụ kiện và đối với Toà án cấp dưới. Quyết định của Toà án tối cao là chung thẩm và có hiệu lực bắt buộc đối với tất cả các Toà án tư pháp. Tuy nhiên, Toà án chỉ có quyền tuyên bố một đạo luật được

Quốc hội thông qua là vi hiến, không có quyền huỷ bỏ hoặc tuyên bố đạo luật đó vô hiệu. Vì vậy, đạo luật bị Toà án tuyên bố là vi hiến vẫn còn hiệu lực trên thực tế, nhưng không được các Toà án áp dụng để giải quyết các vụ việc cụ thể tại Toà án. Kể từ khi xuất hiện ở nước Mỹ năm 1803, đến nay mô hình này đã được nhiều nước áp dụng như Canada, Mêhicô, Thụy Điển, Áchentina, Hy Lạp, v.v...

**Mô hình bảo hiến kiểu Châu Âu:** Đây là mô hình giám sát hiến pháp tập trung, xuất hiện đầu tiên ở Áo vào năm 1920 và được nhiều quốc gia Châu Âu áp dụng. Khác với mô hình bảo hiến kiểu Mỹ, mô hình bảo hiến kiểu Châu Âu không trao quyền giám sát hiến pháp và bảo vệ hiến pháp cho hệ thống Toà án tư pháp mà giao chức năng này cho một cơ quan chuyên trách - được gọi là Toà án hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến. Cơ quan này không thuộc hệ thống cơ quan tư pháp, hành pháp hay lập pháp mà tồn tại một cách tương đối độc lập với chức năng là giám sát hiến pháp và bảo vệ hiến pháp. Theo mô hình này, việc giám sát hiến pháp vừa là giám sát cụ thể (gắn liền với việc giải quyết một vụ việc cụ thể), vừa là giám sát trừu tượng (theo đề nghị của chủ thể có thẩm quyền như Tổng thống, Thủ tướng, nghị sĩ, Thanh tra Quốc hội, v.v...mà không gắn liền với việc giải quyết một vụ việc cụ thể); thực hiện cả giám sát trước (đạo luật chưa được Quốc hội thông qua hoặc đã thông qua nhưng chưa được công bố, chưa có hiệu lực pháp luật) và cả giám sát sau (đạo luật đã có hiệu lực pháp luật). Quyết định của cơ quan bảo hiến là chung thẩm và có hiệu lực bắt buộc đối với mọi chủ thể.

**Mô hình bảo hiến hỗn hợp Âu - Mỹ:** Đây là mô hình kết hợp cả hai mô hình bảo hiến kiểu Châu Âu và mô hình bảo hiến kiểu Mỹ, được áp dụng ở Bồ Đào Nha, Côlômbia, Êcuado, Goatêmala, Pêru, Hy Lạp, Ấnđônêxia, Đài Loan, Braxin, Vê-nê-xuê-la,... Theo mô hình này, thẩm quyền giám sát hiến pháp và bảo vệ hiến pháp được trao cho cả cơ quan bảo hiến chuyên trách (Tòa án hiến pháp) và các Tòa án thuộc hệ thống tư pháp.

**Mô hình cơ quan lập hiến đồng thời là cơ quan bảo hiến:** Hiện nay có một số quốc gia không thành lập cơ quan bảo hiến chuyên trách, không trao quyền bảo hiến cho các cơ quan tư pháp mà *giao thẩm quyền giám sát Hiến pháp cho một số cơ quan nhà nước khác nhau như Nghị viện, Hội đồng nhà nước hoặc một cơ quan đặc biệt của Nghị viện,...* Các quốc gia theo mô hình này bao gồm Phần Lan, Baren, Côoét, Ôman, Cônggô, Êtiôpia, Ghinê-Bítxao, Dimbabuê, Brunây, Mianma, Trung Quốc, Cu Ba, Việt Nam, Lào, Cộng hoà dân chủ nhân dân Triều Tiên, Pakixtan,...

Hoạt động bảo hiến ở Việt Nam luôn được Đảng, Nhà nước coi trọng, bởi vì bảo vệ Hiến pháp, bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội chính là bảo vệ đường lối của Đảng, góp phần bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Gắn liền với sự ra đời của bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà năm 1946, hoạt động bảo vệ Hiến pháp tiếp tục được ghi nhận trong Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 với quy định cơ quan nhà nước, tổ

chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống mọi hành vi vi phạm Hiến pháp và pháp luật.

Cụ thể hoá quy định của Hiến pháp 1992, vấn đề giám sát và bảo vệ Hiến pháp được quy định trong nhiều đạo luật quan trọng như Luật Tổ chức Quốc hội (năm 2001), Luật hoạt động giám sát của Quốc hội (năm 2003), Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (năm 1996 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002) và một số văn bản quy phạm pháp luật khác. Theo những quy định này, hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam về cơ bản gồm việc giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật; giám sát văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế; giải thích Hiến pháp; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; v.v... Trách nhiệm giám sát và bảo vệ Hiến pháp được trao cho nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đó là cơ quan quyền lực nhà nước, Chủ tịch nước, các cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp. Trong đó, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, Quốc hội là trung tâm của thiết chế bảo hiến ở Việt Nam. Giám sát của Quốc hội mang tính quyền lực nhà nước, hướng tới mọi đối tượng, mọi chủ thể trong xã hội và bao trùm tất cả các lĩnh vực, các quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiến pháp. Kết quả của hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp trong thời gian qua đã góp phần tích cực vào việc nâng

cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo đảm để các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phù hợp với Hiến pháp, thống nhất với hệ thống pháp luật, góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Tuy nhiên, quá trình thực hiện cơ chế giám sát và bảo vệ Hiến pháp theo các quy định của pháp luật hiện hành vẫn còn tồn tại một số bất cập, hạn chế. Cụ thể:

*Một là*, việc giám sát và bảo vệ Hiến pháp được giao cho nhiều cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền mà không giao cho một cơ quan chuyên trách có chức năng bảo vệ Hiến pháp. Điều này dẫn đến tình trạng không xác định rõ phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan nên hoặc là đùn đẩy trách nhiệm hoặc chông chéo trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp;

*Hai là*, việc giám sát và bảo vệ Hiến pháp theo cơ chế hiện hành chủ yếu dựa vào việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội, trong khi đó giám sát tối cao của Quốc hội phụ thuộc vào các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Vì thế không tránh khỏi sự ỷ lại trong việc thực hiện nhiệm vụ bảo hiến;

*Ba là*, chúng ta chưa có một cơ chế hữu hiệu nào để giám sát chính hoạt động của Quốc hội và giám sát tính hợp hiến của các đạo luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành cũng như việc giải quyết và hệ quả pháp lý trong trường hợp luật,

ngụ quyết của Quốc hội có dấu hiệu trái với Hiến pháp. Mặc dù Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định “theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, đại biểu Quốc hội, Quốc hội xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ luật, nghị quyết của Quốc hội trái Hiến pháp”. Tuy nhiên, cho đến nay, Quốc hội vẫn chưa bãi bỏ một văn bản luật, nghị quyết nào của mình với lý do văn bản đó trái Hiến pháp, mặc dù việc sửa đổi, bổ sung luật diễn ra liên tục hàng năm;

*Bốn là*, thẩm quyền huỷ bỏ, đình chỉ văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong thực tiễn hầu như chưa được áp dụng. Hình thức kiến nghị thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa thực sự đem lại hiệu quả vì pháp luật chưa quy định cụ thể trình tự, thủ tục xử lý văn bản trái pháp luật<sup>1</sup>;

*Năm là*, Hiến pháp Việt Nam không có hiệu lực áp dụng trực tiếp. Các cơ quan, tổ chức khi áp dụng pháp luật thường không viện dẫn quy định của Hiến pháp để giải quyết một vụ

---

1. Chương IX Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ quy định về thẩm quyền giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

việc cụ thể, người dân cũng ít khi viện dẫn điều khoản của Hiến pháp để chứng minh quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm khi khởi kiện hoặc khiếu nại;

Sáu là, các quy định của pháp luật về giám sát và bảo vệ Hiến pháp còn thiếu, một số lĩnh vực còn chung chung, chưa cụ thể, rõ ràng, chậm được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn. Hơn nữa, những quy định này lại nằm rải rác trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, từ Hiến pháp, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đến nội quy, quy chế hoạt động của các cơ quan của Quốc hội... Điều này phần nào đã ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp.

Từ những hạn chế, bất cập trong việc giám sát và bảo vệ Hiến pháp trên đây cho thấy sự cần thiết phải nghiên cứu đề xuất giải pháp hữu hiệu phục vụ việc tiếp tục hoàn thiện cơ chế giám sát và bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam, nhất là trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bởi vì, mục đích của Nhà nước pháp quyền là bảo vệ các quyền của công dân được Hiến pháp ghi nhận, bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp và các đạo luật trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Trong khi đó, cơ chế bảo hiến lại chính là bảo đảm để các quyền của công dân không bị vi phạm từ phía cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước và là bảo đảm để mọi chủ thể phải chấp hành Hiến pháp và pháp luật.

Hiện nay trong giới khoa học pháp lý, xung quanh vấn đề hoàn thiện cơ chế bảo hiến ở Việt Nam như thế nào, tổ

chức theo mô hình nào còn có nhiều quan điểm khác nhau. Cụ thể là:

*Quan điểm thứ nhất* cho rằng Việt Nam cần thành lập cơ quan bảo hiến chuyên trách (Toà án Hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến) để thực hiện chức năng giám sát và bảo vệ Hiến pháp nhằm khắc phục những tồn tại, bất cập của cơ chế bảo hiến hiện nay. Theo quan điểm này, *cơ quan bảo hiến chuyên trách do Quốc hội thành lập, có vị trí độc lập với chính Quốc hội và các cơ quan thực hiện chức năng hành pháp, tư pháp. Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan này là xem xét, phán quyết về tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; xem xét, phán quyết đối với hành vi của cán bộ, công chức nhà nước xâm phạm đến quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp; giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương; xem xét tính hợp hiến của cuộc trưng cầu ý dân, của cuộc bầu cử; giải thích Hiến pháp.* Tuy nhiên, đối với văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành thì những người theo quan điểm này cho rằng cơ quan bảo hiến chuyên trách không có quyền huỷ bỏ mà chỉ có quyền đình chỉ thi hành (hoặc tuyên bố không áp dụng) nếu văn bản đó trái Hiến pháp và đề nghị Quốc hội xem xét, quyết định;

*Quan điểm thứ hai* cho rằng, cơ quan bảo hiến chuyên trách chỉ cần thiết cho một Nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền, khi mà quyền tư pháp độc lập và ngang bằng với quyền lập pháp. Ở Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước

cao nhất nên không thể có một cơ quan nào đứng trên Quốc hội để phán xử hành vi của Quốc hội. Vì vậy, quan điểm này cho rằng không nên thành lập cơ quan bảo hiến chuyên trách mà trao cho hệ thống cơ quan tư pháp (cụ thể là Tòa án) chức năng kiểm soát lập pháp và hành pháp. Theo đó, trong một vụ việc cụ thể, công dân có thể yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật sẽ được áp dụng đối với mình; nếu Tòa án cho rằng yêu cầu này là có căn cứ thì có quyền từ chối áp dụng văn bản đó và kiến nghị cơ quan đã ban hành văn bản để có cách thức xử lý<sup>1</sup>. Như vậy, Tòa án không có quyền trực tiếp huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật mà chỉ tuyên bố không áp dụng văn bản đó trong từng trường hợp cụ thể. Cùng với thẩm quyền này, Tòa án cũng được trao thẩm quyền giải thích Hiến pháp;

*Quan điểm thứ ba* cho rằng, một trong những điều kiện quan trọng để xây dựng cơ chế bảo hiến chuyên trách là phải có một hệ thống tư pháp phát triển, trong sạch, một đội ngũ chuyên gia pháp luật có bản lĩnh chính trị, chí công vô tư, có trình độ hiểu biết pháp luật, đồng thời, ý thức tôn trọng pháp luật của nhân dân phải cao... Vì vậy, trong điều kiện nước ta hiện nay, chưa nên thành lập cơ quan bảo hiến chuyên trách mà cần tiếp tục duy trì cơ chế bảo hiến hiện hành. Theo đó, chức năng giám sát và bảo vệ Hiến pháp được giao cho nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền cùng thực hiện, trong đó đặc biệt đề cao vai trò giám sát tối cao của Quốc hội, hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân

---

1. Xem Nguyễn Đăng Dung: *Thể chế tư pháp trong nhà nước pháp quyền*, sđd, tr. 214; Bùi Ngọc Sơn: *Góp phần nghiên cứu Hiến pháp và Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005, tr. 130, 180.

dân và các cơ quan của Hội đồng nhân dân. Quan điểm này cho rằng, cần tiếp tục duy trì và tăng cường hiệu quả của cơ chế bảo hiến hiện hành như tăng cường công tác thẩm định, thẩm tra, xem xét, cho ý kiến trước khi thông qua luật, pháp lệnh và công tác kiểm tra, giám sát văn bản quy phạm pháp luật đã có hiệu lực để phát hiện và xử lý kịp thời văn bản trái Hiến pháp.

Qua nghiên cứu cơ chế bảo hiến của các nước trên thế giới và cơ chế bảo hiến ở Việt Nam thấy rằng, không có một mô hình cơ chế bảo hiến chung nào để áp dụng cho tất cả các quốc gia, cả về hình thức và phương thức thực hiện, cả về tính chất và giá trị pháp lý của phán quyết của cơ quan có chức năng bảo vệ Hiến pháp. Chúng tôi cho rằng, việc tìm kiếm mô hình nhằm hoàn thiện cơ chế bảo hiến ở nước ta phải dựa trên những nguyên tắc cơ bản sau đây:

*Một là*, việc hoàn thiện cơ chế bảo hiến phải quán triệt và phù hợp với những đặc điểm của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Trong đó, những đặc điểm quan trọng nhất là: tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước phải theo nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công rành mạch và sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; Nhà nước tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đề cao trách nhiệm pháp lý giữa Nhà nước và công dân; thực hành dân chủ đồng thời với tăng cường kỷ cương, kỷ luật; bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp và các đạo luật trong điều chỉnh các quan hệ xã hội;

Nhà nước tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc gia nhập; bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội; bảo đảm sự giám sát của nhân dân và sự phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận;

*Hai là*, kịp thời thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng về hoàn thiện cơ chế giám sát và bảo vệ Hiến pháp, thực hiện chủ trương đã được Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định: “*Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp*”<sup>1</sup>. Vì vậy, giám sát và bảo vệ Hiến pháp, bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội chính là bảo vệ đường lối của Đảng, góp phần bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Và như vậy, việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp cũng chính là góp phần tiếp tục nghiên cứu để đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội;

*Ba là*, việc hoàn thiện cơ chế bảo hiến phải dựa trên cơ sở kế thừa, phát huy những ưu điểm của cơ chế bảo hiến hiện hành, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài để tìm ra cách thức, biện pháp bảo đảm cho Hiến pháp được tôn trọng, chống lại mọi sự vi phạm Hiến pháp có thể xảy ra và phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội của nước ta.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 127.

Trên cơ sở kế thừa, phát triển những ưu điểm của cơ chế bảo hiến hiện hành và tham khảo kinh nghiệm của các nước trên thế giới, Việt Nam có thể thiết lập một mô hình bảo hiến đặc trưng của mình, phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội của đất nước. Mô hình cơ quan bảo hiến chuyên trách (được gọi là Toà án Hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến) với chức năng giám sát và bảo vệ Hiến pháp là một trong những thiết chế bảo vệ Hiến pháp khá hiệu quả, được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng. Để làm việc này, cần nghiên cứu cụ thể, có hệ thống các vấn đề như vị trí, tính chất của cơ quan bảo hiến và mối quan hệ giữa cơ quan này với Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan bảo hiến; cơ cấu tổ chức của cơ quan bảo hiến; thành viên của cơ quan bảo hiến; trình tự, thủ tục hoạt động của cơ quan bảo hiến; phương thức hoạt động của cơ quan bảo hiến; hiệu lực pháp lý của các phán quyết của cơ quan bảo hiến,...  
Cụ thể:

### ***Vị trí, tính chất của cơ quan bảo hiến***

Cơ quan bảo hiến chuyên trách có thể được gọi là Toà án Hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến. Chức năng của cơ quan bảo hiến là giám sát và bảo vệ Hiến pháp, trong đó chủ yếu là giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật và hành vi của các cơ quan công quyền, cán bộ, công chức nhà nước. Chính vì vậy, cơ quan bảo hiến phải có vị trí độc lập trong mối quan hệ với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Cơ quan này do Quốc hội thành lập nhưng lại không thuộc Quốc hội, cơ quan hành pháp hoặc tư pháp. Chi trên cơ

sở bảo đảm vị trí độc lập của cơ quan bảo hiến mới ràng buộc, thúc đẩy trách nhiệm và bảo đảm tính khách quan của cơ quan này trong hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp. Cơ quan bảo hiến chuyên trách vừa có tính chất tư pháp (xem xét, phán quyết văn bản trái Hiến pháp và hành vi vi hiến), vừa có tính chất chính trị, tham vấn (kiến nghị biện pháp nhằm bảo đảm cho các văn bản của Quốc hội, các cơ quan nhà nước khác ban hành phù hợp với Hiến pháp).

### ***Thẩm quyền và phương thức hoạt động của cơ quan bảo hiến***

Để cơ quan bảo hiến hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, cần trao cho cơ quan này một số thẩm quyền sau đây:

- Xem xét tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật;
- Xem xét tính hợp hiến của điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập;
- Giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền xâm phạm đến quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Khi bất cứ quyền cơ bản nào của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp bị vi phạm từ phía cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền, công dân có quyền khiếu nại đến cơ quan bảo hiến để bảo vệ quyền và lợi ích hợp hiến của mình. Tuy nhiên, cần có một trình tự, thủ tục đặc biệt để không phải mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều có thể khiếu nại đến cơ quan bảo hiến, biến cơ quan này thành “túi đựng” cho mọi cuộc kiện tụng;

- Giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, bảo đảm để các cơ quan này hành xử theo đúng giới hạn thẩm quyền đã được Hiến pháp và luật phân định; tạo sự cân bằng trong tổ chức và hoạt động, tránh sự lạm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương;

- Xem xét tính hợp hiến của cuộc trưng cầu ý dân, bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Cơ quan bảo hiến không có quyền xem xét lại kết quả của cuộc trưng cầu ý dân, bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, nhưng có quyền xem xét, đánh giá tính hợp hiến trong việc áp dụng thủ tục trưng cầu ý dân, bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Bất kỳ một cuộc trưng cầu ý dân hay cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân nào đều có thể bị cơ quan bảo hiến tuyên bố vi hiến nếu không tuân thủ nghiêm ngặt các thủ tục mà pháp luật đã quy định;

- Giải thích Hiến pháp là một thẩm quyền quan trọng của cơ quan bảo hiến nhằm thống nhất cách hiểu và áp dụng các quy định của Hiến pháp trên thực tế. Nhu cầu giải thích Hiến pháp được đặt ra khi quy định của Hiến pháp không được hiểu một cách thống nhất hoặc rõ ràng trong quá trình thực thi, làm cho người áp dụng pháp luật có thể hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Trong những trường hợp này, theo đề nghị của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền, cơ quan bảo hiến tiến hành giải thích Hiến pháp.

Trong việc xem xét tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan bảo hiến có quyền xem xét, ra phán quyết đối với tất cả văn bản quy phạm pháp luật vi phạm Hiến pháp, từ văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương đến văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở địa phương, từ văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước đến văn bản pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với tổ chức chính trị - xã hội. Mục đích của việc xem xét tính hợp hiến của các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác là nhằm bảo đảm để tất cả văn bản quy phạm pháp luật dưới Hiến pháp phải phù hợp với Hiến pháp, trên cơ sở của Hiến pháp và tuân thủ những nền tảng cơ bản của Hiến pháp.

Việc xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật không chỉ được thực hiện sau khi văn bản đó đã được ban hành, có hiệu lực thi hành mà cả trước khi văn bản đó được công bố. Tuy nhiên, phương thức giám sát trước chỉ giới hạn trong phạm vi nhất định. Cơ quan bảo hiến có quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại luật đã được Quốc hội thông qua, đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua trước khi Chủ tịch nước ký lệnh công bố, nếu có căn cứ cho rằng văn bản đó không phù hợp với Hiến pháp. Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải xem xét lại đạo luật, pháp lệnh mà mình đã thông qua. Trường hợp đạo luật được Quốc hội thông qua vi phạm Hiến pháp thì Quốc hội phải huỷ bỏ hoặc

sửa đổi, bổ sung đạo luật đó, nếu đạo luật vẫn được 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành thì Chủ tịch nước phải công bố. Trường hợp pháp lệnh được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua vi phạm Hiến pháp thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải huỷ bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung pháp lệnh đó, nếu pháp lệnh đó vẫn được 2/3 tổng số thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành thì cơ quan bảo hiến có quyền yêu cầu Chủ tịch nước không công bố và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Phương thức giám sát sau được áp dụng đối với văn bản quy phạm pháp luật đã có hiệu lực pháp luật. Theo đề nghị của chủ thể có thẩm quyền như Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, 1/10 tổng số đại biểu Quốc hội, cơ quan bảo hiến có quyền ra phán quyết về việc văn bản quy phạm pháp luật vi phạm Hiến pháp. Cơ quan bảo hiến không có quyền huỷ bỏ văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành mà chỉ đình chỉ việc thi hành, nếu cho rằng văn bản đó vi phạm Hiến pháp và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan khác, tổ chức, cá nhân ban hành, cơ quan bảo hiến có quyền huỷ bỏ hoặc tuyên bố không áp dụng, nếu cho rằng văn bản đó vi phạm Hiến pháp.

Việc quy định cơ quan bảo hiến chỉ có quyền kiến nghị Quốc hội huỷ bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung luật, nghị quyết của Quốc hội có dấu hiệu vi phạm Hiến pháp là vì ở nước ta,

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, không có một cơ quan nào đứng trên Quốc hội để phán xử hành vi của Quốc hội. Xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, nên khác với cơ quan bảo hiến chuyên trách theo mô hình bảo hiến Châu Âu, phán quyết về tính hợp hiến đối với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan bảo hiến không dẫn đến sự vô hiệu ngay lập tức một văn bản hoặc một quy phạm pháp luật mà được giải quyết như sau:

*Thứ nhất*, khi có căn cứ cho rằng văn bản hoặc quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp thì trước khi đưa ra phán quyết cuối cùng, cơ quan bảo hiến có quyền đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân đã ban hành văn bản xem xét lại văn bản để tự huỷ bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung trong thời hạn nhất định. Trong thời hạn này, văn bản bị đề nghị xem xét lại bị tạm đình chỉ thi hành; cơ quan bảo hiến chưa tuyên bố một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật nào đó trái Hiến pháp và tạo cơ hội để cơ quan, tổ chức, cá nhân đã ban hành văn bản đó có những hành động cần thiết như huỷ bỏ, sửa đổi, bổ sung hoặc chấm dứt hiệu lực của văn bản;

*Thứ hai*, trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân đã ban hành văn bản không huỷ bỏ, sửa đổi, bổ sung hoặc chấm dứt hiệu lực của văn bản trong thời hạn cơ quan bảo hiến yêu cầu thì cơ quan bảo hiến có quyền tuyên bố một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật đó trái Hiến pháp và bị huỷ bỏ hoặc tuyên bố không áp dụng, trừ văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội thì đình chỉ thi hành và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

### ***Tổ chức của cơ quan bảo hiến***

Khác với những cơ quan khác của Nhà nước, cơ quan bảo hiến chuyên trách không nên thành lập ở nhiều cấp mà chỉ có một cơ quan duy nhất ở trung ương với chức năng giám sát và bảo vệ Hiến pháp. Việc hình thành một cơ quan bảo hiến duy nhất ở trung ương là để hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp được tập trung, hiệu lực và hiệu quả. Tổ chức của cơ quan bảo hiến có thể gồm các thành viên và bộ máy giúp việc. Người đứng đầu cơ quan bảo hiến (Chánh án hoặc Chủ tịch Hội đồng) có thể do Quốc hội bầu. Các thành viên khác (thẩm phán) của cơ quan bảo hiến có thể do Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước.

### ***Thẩm phán của cơ quan bảo hiến***

Trong thiết chế bảo hiến, vấn đề quan trọng có tính quyết định hiệu lực, hiệu quả hoạt động chính là đội ngũ các thẩm phán. Để trở thành thẩm phán của cơ quan bảo hiến, người đó phải là công dân Việt Nam, có phẩm chất đạo đức tốt, có tinh thần kiên quyết bảo vệ lẽ phải và công lý, chí công vô tư, có trình độ cử nhân luật trở lên và đã làm công tác xét xử lâu năm tại Tòa án hoặc đã làm công tác pháp luật tại các cơ quan, tổ chức khác. Số lượng thẩm phán của cơ quan bảo hiến do Quốc hội quyết định, nhưng cần có một tỷ lệ hợp lý các nhà hoạt động chính trị có nhiều kinh nghiệm. Với nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên, để bảo đảm tiến độ và chất lượng giải quyết các vụ việc, cơ quan bảo hiến cần có khoảng 15 thành viên.

### ***Về trình tự, thủ tục hoạt động của cơ quan bảo hiến***

Phán quyết, quyết định của cơ quan bảo hiến, đặc biệt là những phán quyết về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật không chỉ tác động đến đối tượng bị giám sát mà tác động đến cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan và đến toàn xã hội. Chính vì vậy, cần có một trình tự, thủ tục đặc biệt cho hoạt động của cơ quan bảo hiến, khác với trình tự, thủ tục xem xét vụ việc tư pháp thông thường. Đó là thủ tục đề nghị xem xét tính hợp hiến của văn bản hoặc hành vi, thủ tục thụ lý hồ sơ, thu thập thông tin, chứng cứ, thủ tục xem xét vụ việc, biểu quyết thông qua quyết định, công bố quyết định và thủ tục xem xét lại vụ việc trong trường hợp cần thiết...

Ngoài những vấn đề trên đây, chúng tôi đề nghị các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền cần tiếp tục tổng kết, đánh giá đầy đủ, khách quan tất cả các phương diện của cơ chế bảo hiến hiện hành của Việt Nam như hệ thống pháp luật, hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát và bảo vệ Hiến pháp của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, ý thức pháp luật của nhân dân... từ đó nghiên cứu, đề xuất các giải pháp đồng bộ và hữu hiệu về cơ chế bảo hiến ở Việt Nam.

**PHỤ LỤC III**  
**PHỤ LỤC BIỂU CẢNH MỘT SỐ SỰ KIỆN**  
**THỜI KỲ THỨ NHẤT**

---

**Phát biểu của PGS. Lê Mậu Hãn\***

Cho phép tôi được trình bày tóm tắt về một số vấn đề sau:

*Thứ nhất, về Tổng tuyển cử, tiến trình soạn thảo Hiến pháp*

Thắng lợi của cuộc Cách mạng tháng Tám, sự thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã mở ra một kỷ nguyên mới trong lịch sử tiến hoá của dân tộc Việt Nam – kỷ nguyên độc lập, tự do.

Vận mệnh độc lập tự do của dân tộc vừa giành được đang đứng trước một tình thế ngàn cân treo sợi tóc. Vì vậy, nhiệm vụ cấp bách của dân tộc Việt Nam lúc bấy giờ là phải củng cố cho được chính quyền cách mạng, chính thức xác lập quyền hợp hiến của chính quyền. Vì vậy, một ngày sau khi công bố *Tuyên ngôn độc lập*, Chủ tịch Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách. Một trong những nhiệm vụ đó là phải xây dựng Hiến pháp mà muốn thế phải tổ chức tổng tuyển cử.

---

\* . Nhà nghiên cứu sử học, nguyên giảng viên Trường Đại học Quốc gia Hà Nội.

Ngày 6-1-1946, cuộc tổng tuyển cử bầu Quốc hội lập hiến đầu tiên của nước ta đã diễn ra toàn thắng. Cùng với việc đẩy mạnh tổ chức tổng tuyển cử, ngày 20-9-1945, Chính phủ ban hành Sắc lệnh 34/32, lập Ủy ban dự thảo hiến pháp gồm bảy người, do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu.

Ngày 10-11-1946, bản Dự thảo hiến pháp được công bố trên *Báo Cứu quốc*. Ngày 2-3-1946, Quốc hội tổ chức Kỳ họp thứ I tại Nhà hát lớn Hà Nội. Quốc hội đã thành lập Chính phủ Liên hiệp kháng chiến, lập Ban dự thảo hiến pháp của Quốc hội gồm 11 người.

Kỳ họp thứ II của Quốc hội diễn ra tại Hà Nội từ 28-10 đến 9-11-1946. Đây là kỳ họp dài ngày đầu tiên, diễn ra dân chủ, nhiều vấn đề được thảo luận thẳng thắn, sôi nổi. Một số vấn đề gây tranh cãi gay gắt cuối cùng cũng đi đến thống nhất. Tại kỳ họp này, Quốc hội đã thảo luận dự án Luật Lao động với tinh thần dung hoà lợi ích giữa người sử dụng lao động và người lao động. Tinh thần dự án Luật lao động vẫn có ý nghĩa thực tiễn quan trọng cho tới nay khi chúng ta phát triển mạnh các thành phần kinh tế, trong đó có kinh tế tư nhân, kể cả tư bản tư nhân.

Về Hiến pháp, căn cứ bản Dự án Hiến pháp của Chính phủ, bản Dự án Hiến pháp của Ủy ban Nghiên cứu kiến quốc của Chính phủ, tập hợp ý kiến của nhân dân và tham khảo một số nước, tiểu ban dự án Hiến pháp của Quốc hội đã soạn thảo xong dự án Hiến pháp để trình Quốc hội. Qua nhiều lần thảo luận, đến ngày 9-1-1946 Quốc hội thông qua Hiến pháp với 240/242 phiếu.

Bản Hiến pháp được Quốc hội thông qua, nhưng do hoàn cảnh chiến tranh lan rộng nên không đưa ra để toàn dân phúc quyết và chưa ban hành Hiến pháp bằng một sắc lệnh. Vì vậy, việc bầu cử Nghị viện nhân dân chưa thể thực hiện được. Quốc hội đã có quyết định giao cho Ban Thường trực Quốc hội nhiệm vụ giúp ý kiến cùng Chính phủ thi hành Hiến pháp.

*Thứ hai, nội dung cơ bản về quyền dân tộc và dân chủ.*

Hiến pháp 1946 là thành quả của cuộc đấu tranh lâu dài, gian khổ của dân tộc ta. Nước ta vốn có nền văn hiến lâu đời. Người dân Việt Nam vốn có truyền thống đoàn kết dân tộc, có ý chí độc lập và khát vọng tự do. Chủ nghĩa dân tộc Việt Nam là một động lực vĩ đại và duy nhất trong đời sống xã hội suốt tiến trình lịch sử. Điều này được phát huy trong cách mạng và tiếp thu, phát triển trong các thời kỳ kháng chiến về sau.

Có thể thấy, điều nổi bật hàng đầu trong Hiến pháp 1946 là khẳng định quyền dân tộc, độc lập, chủ quyền, thống nhất toàn vẹn lãnh thổ của dân tộc. Độc lập dân tộc và tự do của nhân dân là quyền thiêng liêng, bất khả xâm phạm, sản phẩm của lịch sử, đấu tranh oanh liệt của Việt Nam. Độc lập, tự do của dân tộc mang tính nhân loại. Các dân tộc trên thế giới đều bình đẳng về quyền độc lập, quyền sống, quyền tự do, quyền mưu cầu hạnh phúc.

Độc lập thống nhất dân tộc bao giờ cũng gắn liền với dân chủ tự do, gắn liền với khối đoàn kết dân tộc, với chính quyền mạnh mẽ. Nước ta vừa giành lại độc lập, song nền độc lập chưa hoàn toàn, đế quốc Pháp đã trở lại xâm lược, trong điều kiện đó Hiến pháp đặt nghĩa vụ lên trước quyền lợi của công dân.

Hiến pháp nói rõ nhân dân Việt Nam phải bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng Hiến pháp và tuân theo pháp luật. Công dân Việt Nam phải có nghĩa vụ đi lính, bảo vệ Tổ quốc. Đó là nghĩa vụ thiêng liêng nhất của mọi người Việt Nam yêu nước. Nước có độc lập thì dân mới được hưởng tự do, hạnh phúc, nghĩa vụ luôn gắn liền với quyền lợi thì mới phát huy được sức mạnh bảo vệ Tổ quốc của toàn dân và xây dựng chế độ mới. Chính vì vậy, Hiến pháp quy định tất cả mọi công dân đều ngang quyền về mọi phương diện chính trị, kinh tế, văn hoá. Để đảm bảo quyền của toàn dân, Hiến pháp quy định chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu.

Về tự do, Hiến pháp thừa nhận công dân Việt Nam có quyền tự do xuất bản, tự do hội họp, tự do tín ngưỡng và tự do đi lại trong và ngoài nước (Điều 10, Hiến pháp 1946). Về kinh tế, một điều đáng lưu ý, quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm (Điều 12), quyền lợi của công nhân, trí thức, được bảo đảm, người già, tàn tật, không lao động được nhà nước giúp đỡ, trẻ nhỏ được chăm sóc về mặt giáo dục.

Về giáo dục, học sinh không phải đóng học phí. Ở các trường sơ học địa phương, quốc dân thiểu số có quyền học bằng tiếng của mình, người nghèo được Chính phủ giúp, trường tư được mở tự do nhưng phải dạy theo chương trình Nhà nước quy định.

Như vậy, Hiến pháp quy định thể chế Việt Nam Dân chủ Cộng hoà là một chế độ trong đó quyền lực thực sự thuộc về nhân dân, quyền bình đẳng, dân chủ tự do cho mọi công dân, không phân biệt nam nữ, ưu đãi đồng bào ít người. Tính chất ưu việt đó không chỉ ghi trong các sắc lệnh và Hiến pháp mà đã sớm được thực thi ngay trong năm đầu của chế độ dân chủ cộng

hoà trên các mặt. Lúc bấy giờ, mọi hoạt động của Chính phủ dưới sự chỉ đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh đều nhằm vào lợi ích tối cao của dân tộc, mang lại hạnh phúc cho nhân dân. Như vậy, quyền dân tộc gắn liền với quyền dân chủ, công bằng, là động lực lớn của đất nước, có giá trị trường tồn.

### *Thứ ba, về cơ chế của bộ máy nhà nước*

Hệ thống bộ máy Nhà nước được quy định cụ thể ở Chương 3, Chương 4, Chương 5 và Chương 6. Các quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, quan hệ giữa các tổ chức trong bộ máy nhà nước đã thể hiện tính chất dân chủ, tập trung phân công khoa học, đậm nét thực tiễn Việt Nam. Nghị viện nhân dân do tất cả công dân bầu ra là cơ quan có quyền lực cao nhất của nước Việt Nam, giải quyết mọi vấn đề chung của đất nước. Về tổ chức, có ban thường trực để giải quyết khi Quốc hội không họp được. Trong tình thế lúc bấy giờ, ban thường trực Quốc hội cũng đã cùng với Chính phủ họp bàn khi quyết định phát động toàn quốc kháng chiến vào ngày 19-12.

Việc xây dựng chế định về vai trò các tổ chức trong hệ thống chính trị của nền dân chủ cộng hoà ghi trong Hiến pháp 1946 và được thực thi trước khi có hiến pháp và tiếp tục những năm về sau là một nét rất đặc sắc của thể chế chính trị dân tộc, dân chủ của Việt Nam. Trong hệ thống chính trị đó, rõ ràng sau Cách mạng tháng Tám, Đảng Cộng sản như Hồ Chủ tịch nói là Đảng cầm quyền. Đảng có cơ quan quyền lực cao nhất là Quốc hội đã biết kết hợp chặt chẽ, phát huy đúng vai trò, quyền hạn của từng tổ chức, có ý nghĩa quyết định đối với việc phát huy tích cực sức mạnh dân tộc trong điều hành công

việc của đất nước. Hiến pháp nói rõ quyền hạn của Chủ tịch nước. Chủ tịch Hồ Chí Minh, vị lãnh tụ tối cao của dân tộc, được giao trách nhiệm Nguyên thủ quốc gia, trực tiếp điều hành Chính phủ, chủ tọa các phiên họp Chính phủ. Chế định này, vừa đảm bảo quyền lãnh đạo của Đảng, vừa thực hiện được quyền lực Nhà nước dân chủ tập trung thống nhất; phát huy được cao độ, kịp thời quyền hạn của Chính phủ trong việc thực thi các nhiệm vụ kháng chiến, kiến quốc đang diễn ra khẩn trương lúc bấy giờ. Việc xây dựng các chế định khoa học về mối quan hệ giữa Đảng với các cơ quan hành chính tối cao lúc đó được thể hiện tập trung vào vị lãnh đạo tối cao, vị nguyên thủ quốc gia, lãnh tụ của Đảng là người trực tiếp chủ tọa hội đồng Chính phủ. Đây là một nét đặc trưng tiêu biểu của Nhà nước, của dân tộc, do dân tộc và vì dân tộc Việt Nam dưới sự lãnh đạo duy nhất của Đảng cầm quyền.

Hiến pháp 1946 quy định về quyền dân tộc, dân chủ, công bằng của mọi công dân, phát huy vai trò của các tổ chức trong hệ thống chính trị, tập trung quyền lực vào nguyên thủ quốc gia đã thể hiện rõ bản chất dân tộc, dân chủ sâu sắc. Không những có giá trị khoa học bền vững, mà còn có ý nghĩa thực tiễn nóng hổi đối với tiến trình phát triển đất nước hiện nay. Tư tưởng, nội dung cơ bản của Hiến pháp 1946 in đậm tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về độc lập, tự do, Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân, đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước, phù hợp với xu thế phát triển của nhân loại. Tư tưởng của Hiến pháp 1946 vẫn còn nguyên giá trị trên con đường xây dựng một nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng dân chủ văn minh.

## Phát biểu của GS.TS. Phạm Ngọc Quang\*

Lời nói đầu của Hiến pháp 1946 đã khẳng định cuộc Cách mạng tháng Tám đã giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân, lập nền dân chủ cộng hoà. Đó là lời khẳng định đanh thép về chế độ cho nhân dân ta, một chế độ do dân làm chủ. Với hình thức tổ chức quyền lực Nhà nước dựa trên nguyên tắc toàn bộ quyền lực thuộc về nhân dân, nhiệm vụ trung tâm sau khi giành được chính quyền là bảo toàn lãnh thổ, độc lập hoàn toàn và xây dựng Hiến pháp dân chủ...

Tinh thần Nhà nước của dân do dân và vì dân ghi nhận trong Hiến pháp 1946 được thể hiện như sau:

*Một là*, Nhà nước là do nhân dân bầu ra thông qua phổ thông đầu phiếu và bỏ phiếu kín.

*Hai là*, Nhà nước hoạt động theo nguyên tắc việc gì có lợi cho dân thì làm, việc gì có hại cho dân phải hết sức tránh.

*Ba là*, mọi hoạt động của Nhà nước phải đặt dưới sự kiểm soát của nhân dân.

*Bốn là*, nhân dân có quyền tín nhiệm hay bất tín nhiệm đối với Chính phủ.

*Năm là*, mọi cơ quan Nhà nước không có quyền, quyền lực mà cơ quan Nhà nước có được đều do dân uỷ quyền.

---

\*. Thành viên Hội đồng lý luận Trung ương.

Trong 60 năm qua, kể từ khi có Hiến pháp 1946 những nguyên tắc cơ bản đó luôn đóng vai trò chỉ đạo chúng ta trong việc xây dựng Nhà nước. Dù trong điều kiện hoà bình hay chiến tranh, chúng ta đều tiến hành các cuộc tổng tuyển cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu và kín để lập ra Quốc hội, Quốc hội bầu các chức danh chủ chốt của Nhà nước đều đúng hạn... Tuân thủ nguyên tắc nhân dân làm chủ, chúng ta không tổ chức theo nguyên tắc phân quyền, nhưng có sự phân công, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan Nhà nước với nhau thành ba quyền, lập pháp, hành pháp, tư pháp. Chúng ta cũng có những bước tiến quan trọng đổi mới hành chính quốc gia trên cả bốn phương diện, thể chế hành chính, bộ máy hành chính, cán bộ hành chính... là điều kiện thuận lợi rất cơ bản để phục vụ nhân dân, có thể kiểm tra, giám sát tốt hơn đối với hoạt động của cơ quan công quyền, cũng như để Nhà nước nắm được ý nguyện của nhân dân.

Tổng kết thành tựu đổi mới của đất nước, Đại hội X đã khẳng định việc xây dựng Nhà nước pháp quyền của Việt Nam, Nhà nước của dân, do dân, vì dân có bước tiến trên cả ba mặt, lập pháp, hành pháp, tư pháp, khối đại đoàn kết toàn dân được phát huy. Trong đổi mới, Nhà nước đã mang lại sự khởi sắc đáng kể của nền dân chủ, dân chủ đại diện từng bước được khẳng định, dân chủ trực tiếp được phát huy. Dân chủ ngày càng mở rộng và sâu sắc hơn; vai trò kiểm tra, giám sát của nhân dân, thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở có bước tiến rõ rệt, nhiều vụ tham nhũng đã được nhân dân phát hiện và có sự tham gia tích cực của nhân dân với cơ quan công quyền để tiến hành xử lý nghiêm minh, thước đo đánh giá mức độ dân chủ là mức độ

nhân dân tham gia vào công việc Nhà nước và xã hội. Chúng ta thấy rõ dân chủ của nhân dân được thể chế hoá và được Nhà nước quan tâm trong thực tiễn chỉ đạo, quản lý của mình, làm cho bản chất của Nhà nước của dân, do dân và vì dân ngày càng được bộc lộ rõ. Bên cạnh những bước tiến cơ bản đó, việc xây dựng Nhà nước của dân, do dân và vì dân của Nhà nước ta còn không ít những hạn chế cần khắc phục. Liên quan đến vấn đề Nhà nước, sự quan tâm lớn nhất của xã hội hiện nay là tình trạng tham nhũng của bộ máy Nhà nước không những chưa bị đẩy lùi mà ngày càng diễn biến tinh vi và phức tạp, quy mô lớn... Bệnh quan liêu của một số cơ quan Nhà nước còn rất trầm trọng khiến nhân dân rất bất bình.

Tiếp cận vấn đề từ góc độ đó, theo chúng tôi, việc nghiên cứu và giải quyết vấn đề bức xúc về lý luận và thực tiễn hiện nay phải dựa trên cơ chế và biện pháp hữu hiệu để không dẫn đến tình trạng nhân dân uỷ quyền rồi mình mất quyền. Theo quy luật phát triển thì Nhà nước ngày càng nhỏ thì xã hội ngày càng lớn, xã hội dân chủ càng tăng lên. Đó là quy luật vận động của nền dân chủ. Khi mà tự mình, nhân dân có thể tự đảm đương được mọi công việc, Nhà nước sẽ trở thành thừa, sẽ tiêu vong, đó là một trong những điểm cốt lõi trong học thuyết mácxít về Nhà nước. Sự vận động của Nhà nước trong xã hội hiện đại mang lại nhiều bằng chứng thể hiện tính đúng đắn của tư tưởng đó.

Để nâng cao bản chất của dân, do dân và vì dân cũng phải hoàn thiện cơ chế bầu cử, ứng cử trong quá trình hình thành những cơ quan, cương vị chủ chốt trong bộ máy Nhà nước. Hiến

pháp 1946 đã khẳng định đúng đắn rằng, Nghị viện không chỉ thay mặt cho địa phương mình mà còn thay mặt cho toàn thể nhân dân, tinh thần đó được khẳng định trong tất cả Hiến pháp sau này. Song, vấn đề là làm sao cử tri có điều kiện hiểu sâu sắc các đại biểu mà mình bầu ra, làm cách nào để nhân dân giám sát chặt chẽ mọi hoạt động của đại biểu sau khi đắc cử; làm sao phát hiện kịp thời những vấn đề mà đại biểu đó phạm phải cả trong sinh hoạt đời tư cũng như việc thực hiện chức trách của mình. Hệ quả là cả đại biểu được bầu lẫn người bầu ra đại biểu không sát nhau, đại biểu không nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của cử tri trực tiếp bầu mình.

Để khắc phục thực trạng nêu trên, các đại biểu phải ứng cử ngay tại địa bàn cư trú của mình. Khi cần bầu một số đại biểu ở ban ngành thì đại biểu ứng cử ở ban, ngành mình, cũng phải được cử tri bầu tại địa bàn cư trú của mình. Tỷ lệ có thể khác nhau nhưng không nên theo cách làm như hiện nay để bảo đảm rằng cử tri và đại biểu gần gũi nhau hơn, giám sát nhau chặt chẽ hơn. Cách bầu hiện nay còn rất hình thức và rất tốn kém mà hiệu quả lại thấp.

Trong những năm gần đây, chúng ta không chỉ truyền hình trực tiếp những buổi khai mạc các kỳ họp Quốc hội mà còn cả các buổi chất vấn và trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội. Đó là bước tiến rất đáng ghi nhận trong quá trình dân chủ hoá, công khai hoá các hoạt động của Quốc hội. Có lẽ, đã đến lúc việc xây dựng một kênh truyền hình riêng đã chín muồi, các phiên thảo luận của Quốc hội, kể cả những buổi thảo luận về ngân sách, các dự án qua đó sẽ giúp cử tri nắm được các hoạt

động của đại biểu Quốc hội, là áp lực buộc đại biểu Quốc hội phải nâng cao tầm tư tưởng, chiến lược của mình. Tuy nhiên, nhiều phiên thảo luận của chúng ta còn được tổ chức dưới hình thức họp kín, nhiều vấn đề chưa được công khai hoá.

Nhân dân có thể tham gia để hoàn tất các chủ trương, văn bản của pháp luật, do đó trình độ dân chủ của nhân dân cũng được phát triển lên. Qua việc theo dõi các phiên thảo luận như vậy, nhân dân sẽ có cơ hội đóng góp trực tiếp ý kiến của mình, từ đó rèn luyện mình, trình độ dân chủ nhân dân được tăng lên. Việc nêu cao vai trò kiểm tra, giám sát, phản biện của mặt trận, các tổ chức xã hội của mọi công dân cũng là vấn đề hết sức cần thiết để đảm bảo Nhà nước thực sự của dân, do dân, vì dân. Trong vấn đề này, chúng ta không chỉ cần quy chế hoá, pháp luật hoá các quyền đó, quan trọng hơn là phải nâng cao năng lực kiểm tra, giám sát của tổ chức, cá nhân nêu trên, phải đảm bảo các điều kiện, phương tiện giám sát, kiểm tra sao cho thực sự hiệu quả. Muốn vậy, bản thân mặt trận, đoàn thể phải mạnh lên, các cá nhân công tác trong đó phải thực quyền hơn.

Thực hiện tư tưởng Nhà nước của dân, do dân, vì dân mà Hiến pháp 1946 nêu ra là một đòi hỏi bức xúc, nhưng đó cũng là một quá trình rất không đơn giản, đụng chạm đến nhận thức và lợi ích của con người. Song, sức mạnh của Nhà nước ta phụ thuộc vào quyết định và việc thực hiện cho được bản chất của Nhà nước mình, nhân dân ta, đất nước ta đòi hỏi phải thực hiện cho được bản chất của Nhà nước mình, nhân dân ta, đất nước ta đòi hỏi phải thực hiện cho được bản chất đó. Đó là một trong

những nội dung quan trọng trong việc giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa trong tình hình nước ta hiện nay.

### **Phát biểu của PGS.TS. Bùi Xuân Đức\***

Hội thảo này là một dịp để nhận thức lại, đánh giá đầy đủ hơn những giá trị của Hiến pháp 1946 và ảnh hưởng đương đại, nhận thức đương đại giúp gì cho việc kế thừa và phát triển hiện nay. Trên nền tảng nhận thức những giá trị đó, chúng tôi đã nghiên cứu và đề xuất một số biện pháp để tiếp tục hoàn thiện, đổi mới chế định Chủ tịch nước để làm sao bộ máy nhà nước chúng ta hoàn thiện hơn, có hiệu quả hơn.

Có thể nói có rất nhiều ý kiến về những giá trị của Hiến pháp 1946 trong các quy định về chế định Chủ tịch nước. Có người cho rằng chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp 1946 được quy định như chế định tổng thống, Chủ tịch nước có vai trò rất lớn. Nhìn nhận lại vấn đề này, chúng tôi thấy như sau:

Mặc dù Hiến pháp 1946 có những điểm rất độc đáo, rất đặc biệt trong chế định về Chủ tịch nước nhưng vẫn nằm trong khuôn khổ nhận thức về tổ chức nhà nước của cách mạng vô sản, chứ không phải hoàn toàn tương tự như các nước. Sau khi cách mạng thành công, tổ chức nhà nước của Việt Nam (điều này chúng ta đã trù liệu từ khi cương lĩnh Đảng nêu ra) lẽ ra được xây dựng theo mô hình chính quyền chuyên chính công nông, nhưng do hoàn cảnh lịch sử, đến những năm 40 thế kỷ XX thì chúng ta nhận thấy nếu chúng ta xây dựng mô hình theo kiểu Xô viết thì chẳng khác nào xây dựng một lâu đài trên đất sét (câu nói của đồng chí Trường Chinh). Chúng ta phải xây dựng

---

\*. Viện Nhà nước và Pháp luật

một chế độ mới không phải là chế độ Xô viết cũng không phải là tư sản.

Khi cách mạng mới thành công, một thiết chế đã được thành lập để đứng ra điều hành đất nước đó là Chính phủ lâm thời, người đứng đầu là Chủ tịch Chính phủ. Rất nhiều người vẫn nhầm lẫn Chủ tịch Chính phủ là Chủ tịch nước. Chủ tịch Chính phủ lúc bấy giờ là người đứng đầu Chính phủ như Lênin là Chủ tịch dân ủy. Chủ tịch Hồ Chí Minh thời gian đầu cũng như vậy. Quốc hội lập ra Chính phủ chính thức. Chính phủ chính thức có Chủ tịch Chính phủ vào tháng 3-1946. Việc chuyển đổi bắt đầu từ khi có Hiến pháp Việt Nam ban hành và công bố vào tháng 5-1946, thay vì Chủ tịch Chính phủ có chức danh Chủ tịch nước, và chức danh này xuất hiện từ thời kỳ đó. Lúc này, chúng ta cũng có một dự án Hiến pháp khác đề nghị thiết lập chế độ đại nghị lưỡng viện ở nước ta. Nếu dự án ấy được áp dụng thì đó là mô hình cộng hòa đại nghị, không phù hợp với nước ta. Cho nên, Việt Nam vẫn đề phương án là Quốc hội thống nhất nhưng Chủ tịch nước có vai trò đặc biệt, và điểm này khiến cho nước ta trở thành nhà nước dân chủ cộng hòa nhân dân, không phải là cộng hòa Xô viết, cũng không phải là cộng hòa tư sản. Trong bối cảnh Việt Nam lúc bấy giờ, chúng ta cần sự đoàn kết rộng rãi thì việc thiết kế mang tính chất độc đáo trong vị trí của Chủ tịch nước, vị trí của Nghị viện và tòa án để xây dựng một nhà nước dân chủ cộng hòa nhân dân - một cấp độ thấp của cộng hòa xã hội chủ nghĩa, là quy định rất hợp lý.

Điểm thứ hai, mô hình Chủ tịch nước năm 1946 có những nét rất đặc biệt. Theo mô hình Xô viết thì Chủ tịch nước phải là

tập thể, nhưng chúng ta lại thiết lập một mô hình Chủ tịch nước cá nhân, đồng thời lại làm hai chức năng: một là chức năng đứng đầu Nhà nước, hai là chức năng đứng đầu Chính phủ. Chủ tịch nước có những quyền hạn rất lớn để điều hành đất nước kịp thời, song vẫn đề cao được Chính phủ, đề cao Quốc hội. Như vậy Quốc hội được đề cao nhưng có khoảng rất rộng để Chủ tịch nước quyết định, và lúc bấy giờ, người đứng đầu Nhà nước có rất nhiều quyền hạn.

Tuy vậy cũng phải khẳng định rằng, mô hình xây dựng Chủ tịch nước trong Hiến pháp 1946 vẫn nằm trong khuôn khổ lý luận bởi Nhà nước ta là Nhà nước thuộc phạm trù xã hội chủ nghĩa, nên vẫn phải bảo đảm được sự kiểm soát đối với Chủ tịch nước, bảo đảm đề cao được vai trò của Nghị viện nhân dân. Nghị viện bầu Chủ tịch nước trong số các nghị viên. Nghị viện chuẩn y các hiệp ước do Chính phủ ký với nước ngoài, thực chất đây là Chủ tịch nước ký. Những luật mà Chủ tịch nước yêu cầu thảo luận lại nếu được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch nước phải công bố. Ban thường vụ Nghị viện tuyên bố tuyên chiến hay đình chiến, và Chủ tịch nước phải thực hiện theo quyết định đó. Chủ tịch nước không hoàn toàn tự quyết định. Quy định áp dụng chế độ mỗi một sắc lệnh của Chủ tịch nước do Bộ trưởng tiếp ký, tiếp ký ở đây được hiểu là giao nhiệm vụ cho Bộ trưởng, nếu Bộ trưởng chưa ký thì sắc lệnh đó chưa có giá trị, theo nghĩa kiểm soát.

Đặc biệt, Nghị viện nhân dân không bị giải tán, trừ một số trường hợp khác. Ở các nước theo mô hình cộng hòa tổng thống mà nước Mỹ là một điển hình, Tổng thống có quyền giải tán

Quốc hội. Bởi vậy, Mỹ thường được gọi là nước đại nghị hành lang. Hiện nay, ở Nga, Tổng thống có vai trò rất lớn, có khi còn lớn hơn cả Tổng thống Mỹ.

Đề cao vai trò của Quốc hội, đề cao vai trò của Chủ tịch nước là việc tất yếu và cần thiết, tuy nhiên việc đề cao này phải nằm trong khuôn khổ riêng và bảo đảm cho Chủ tịch nước quyền điều hành đất nước trong bối cảnh đất nước rất phức tạp.

Trên cơ sở kế thừa chế định trên, tại Hiến pháp 1959, Chủ tịch nước vẫn là cá nhân, vẫn tham gia vào hoạt động của Quốc hội đồng thời tham gia vào hoạt động của Chính phủ. Chủ tịch nước về mô hình gần giống như hiện nay, nhưng Chủ tịch nước lúc bấy giờ gắn nhiều với Chính phủ hơn. Chủ tịch nước có quyền bổ nhiệm Thủ tướng, triệu tập các phiên họp của Chính phủ. Vai trò của Chủ tịch nước thường gắn với Chính phủ. Chủ tịch nước theo qui định tại Hiến pháp 1959 được Quốc hội chọn bầu nhưng không chọn bầu trong nhân dân mà lại chọn bầu trong đại biểu Quốc hội. Việc chọn bầu trong đại biểu Quốc hội thể hiện sự kiểm soát của Quốc hội. Ngay tại bản Hiến pháp 1946 cũng đã có qui định Bộ trưởng phải là nghị viên. Việc bắt buộc Bộ trưởng phải là nghị viên cũng thể hiện sự kiểm soát.

Theo Hiến pháp 1980, chúng ta đã xây dựng mô hình xã hội chủ nghĩa theo đúng mô hình của các nước, tức là một chế định nguyên thủ nằm trong cơ quan đại biểu cao nhất thường được giao cho cơ quan thường trực thực hiện.

Đến Hiến pháp 1992, chúng ta thực hiện đổi mới, tư duy chính của ta làm sao cho có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng. Tức là vừa bảo đảm thống nhất, nhưng phân công, phân nhiệm,

thực hiện các chức năng về lập pháp, hành pháp, tư pháp. Riêng chế định Chủ tịch nước, chúng ta cũng kế thừa được ở một mức độ nhất định từ chế định trước đây.

Trước nhu cầu đổi mới một số nội dung liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước, năm 2001, chúng ta đã tiến hành sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992. Theo nhận thức của chúng tôi, trên cơ sở giá trị của Hiến pháp 1946, bây giờ chúng ta phải tổ chức lại, đổi mới, hoàn thiện thêm vị trí của Chủ tịch nước nhằm đáp ứng được nhu cầu quản lý, đáp ứng xu hướng xây dựng một Quốc hội hoạt động thường xuyên trong tương lai. Lúc đó vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhất định sẽ giảm đi, vai trò của Chủ tịch nước được nâng lên.

Một số điều chỉnh vào năm 2001 là không thành công. Chúng ta bỏ quyền phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về thay đổi Chính phủ, dẫn đến việc Chủ tịch nước không tham dự vào hoạt động này nữa. Chủ tịch nước vẫn có quyền tạm đình chỉ công tác, tuy nhiên đó cũng chỉ là phương pháp bổ sung. Thủ tướng có quyền điều chỉnh Bộ trưởng các bộ, việc đưa ra Ủy ban Thường vụ Quốc hội là nâng cao vai trò của Quốc hội song lại làm hạn chế đi vai trò của Chủ tịch nước.

Việc bỏ quyền quyết định tuyên bố chiến tranh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có sự tham gia của Chủ tịch nước cũng là vấn đề cần bình luận thêm. Việc tuyên bố chiến tranh thì phải có tính pháp lý, phải có cơ chế, tức là Ủy ban Thường vụ Quốc hội tuyên bố, Chủ tịch nước yêu cầu xem xét lại nếu cho rằng không hợp lý.

Theo Hiến pháp 1992, Chủ tịch nước có quyền ban bố tình trạng khẩn cấp. Chủ tịch nước chỉ được ban bố tình trạng khẩn cấp khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội không họp được. Quy định này cũng quá chặt chẽ. Chủ tịch nước trong tổ chức bộ máy nhà nước của chúng ta so với các nước có vai trò rất hạn chế, chưa phát huy được bản năng của Chủ tịch nước cá nhân, chưa phù hợp với thông lệ chung. Để giải quyết thực trạng này thì trước hết Chủ tịch nước phải được tăng cường hơn về những nhiệm vụ, quyền hạn trong việc đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế, các thỏa thuận nhân danh Nhà nước Việt Nam. Xuất phát từ việc lưu giữ một số văn bản được ký kết giữa các bên, vai trò của Chủ tịch nước khi ký những văn bản, những thỏa thuận quốc tế rất cần được phát huy.

Tiếp đến, nên để Chủ tịch nước phê chuẩn các điều ước quốc tế, chỉ những điều ước nào thực sự quan trọng thì Quốc hội phê chuẩn.

Bên cạnh đó, cũng cần khắc phục những khiếm khuyết trong việc chỉnh sửa năm 2001. Chúng ta nên giao lại cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội một số quyền như quyền phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng, quyền tuyên bố chiến tranh. Trong trường hợp sau này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giảm đi, tiến tới không còn nữa thì quyền này được chuyển cho Chủ tịch nước. Chủ tịch nước có quyền giải quyết những việc đó, quyết định tổng động viên, quyết định tình trạng khẩn cấp, quyết định đặc xá. Nên để Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại các đạo luật. Bên cạnh đó cũng cần phải đề cập đến vai trò của Chủ tịch nước trong việc quyết định những vấn đề tư pháp, đặc

biệt những vấn đề về án tử hình, những vấn đề về ân giảm. Hiện nay, việc thực hiện việc ân giảm án tử hình còn phụ thuộc rất nhiều ý kiến của cơ quan này, cơ quan kia. Theo quan điểm của chúng tôi, Chủ tịch nước muốn ân giảm ai thì không cần phải hỏi ý kiến. Chế định nguyên thủ quốc gia luôn luôn là một chế định tiềm tàng, xử lý các tình huống cần kíp, phòng khi các định chế dân chủ khác đã không còn tác dụng. Nếu tòa án kết tội một người, kiểm sát cũng có kết luận như vậy, nhưng, Chủ tịch nước thấy rằng vì lợi ích của đất nước vẫn cho ân xá thì vẫn phải ân xá mà không cần phụ thuộc vào các cơ quan kia.

Cuối cùng, pháp luật quy định Chủ tịch nước có quyền tham gia các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nhưng lại quy định Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ khi xét thấy cần thiết. Chúng tôi cho rằng, đã là nguyên thủ quốc gia thì bao giờ cũng gắn với Chính phủ. Vì vậy, nguyên thủ quốc gia có thể không tham dự các phiên họp của Chính phủ bằng cách trao quyền cho Thủ tướng, còn nếu đã tham dự thì phải tham dự với tư cách là người đứng trên, chứ không phải tham dự để được xin ý kiến. Bởi vậy, trong trường hợp Chủ tịch nước tham dự phiên họp của Chính phủ phải để Chủ tịch nước chủ tọa và điều khiển phiên họp.

### **Phát biểu của TS. Thang Văn Phúc\***

Tôi muốn phát biểu, trao đổi về một số vấn đề về cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay từ những giá trị tư tưởng pháp lý của Hiến pháp 1946.

Cải cách nền hành chính Nhà nước ở Việt Nam đã bắt đầu khởi động được 11 năm, bắt đầu từ Nghị quyết Trung ương lần thứ tám khóa VII, tức là vào năm 1995. Đây là yêu cầu đặt ra cho thời kỳ đổi mới, cải cách bộ máy nhà nước. Như vậy, cải cách hành chính là một thành tố của cải cách bộ máy Nhà nước của chúng ta, để đáp ứng yêu cầu chuyển đổi sang kinh tế thị trường và hội nhập. Quá trình từ năm 1995 đến nay là một quá trình liên tục chúng ta điều chỉnh nhận thức trên cơ sở của những thay đổi từ trong quy định pháp lý cao nhất. Đó là Hiến pháp 1992 được sửa đổi năm 2001, khi chúng ta xác lập thể chế nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, được ghi nhận vào Điều 2 của Hiến pháp sửa đổi năm 2001.

Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001 đã xác lập hai thể chế quan trọng: một là thể chế nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân; hai là thể chế kinh tế thị trường, nền kinh tế chuyển sang nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Đây chính là hai thể chế rất quan trọng, rất cơ bản, làm cơ sở cho việc thực hiện các nhiệm vụ cải cách của Chính phủ.

Khía cạnh chúng tôi muốn trình bày liên quan trực tiếp tới cải cách hành chính và tới Chính phủ. Cùng với quá trình đổi

---

\*. Thứ trưởng Bộ Nội vụ

mới, chúng ta đã có bước tiến khá dài, chính hai quyết định này giúp Việt Nam tiếp cận được với thể chế hiện đại. Về mặt pháp lý, chúng ta đã xác lập đầy đủ, nhưng trong vấn đề tổ chức thực tiễn để thể chế hóa vấn đề dân chủ và pháp quyền thì cần phải tiếp tục thực hiện. Đó cũng là thành quả to lớn của 20 năm đổi mới, là cơ sở để chúng ta tiếp cận với việc xây dựng một Nhà nước hiện đại và một nền hành chính hiện đại.

Khi chúng ta chuyển đổi sang xây dựng nhà nước pháp quyền và thể chế pháp quyền, nhận thức của chúng ta về các trụ cột phát triển là tương đối rõ trong giới nghiên cứu đó là: *nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường và xã hội dân sự*. Mặc dù xã hội dân sự hiện nay chưa được chính thức trở thành văn từ trong văn kiện, nhưng trong các nghiên cứu hiện nay, trong các văn bản của cơ quan có trách nhiệm bắt đầu đụng chạm tới, gắn vào đó là thuật ngữ “xã hội công dân”. Chúng tôi cho rằng đây cũng là quá trình nhận thức. Rõ ràng, yêu cầu này đặt ra mục tiêu của cải cách bộ máy nhà nước, cải cách Chính phủ theo hướng nhà nước pháp quyền và đáp ứng một nền hành chính phù hợp với mô hình của nền kinh tế thị trường. Quản trị đất nước này phải đáp ứng được hai yếu tố: pháp quyền và kinh tế thị trường. Về mặt nhận thức chúng ta đã dần nhận thức được và trong các văn kiện quan trọng đã thể hiện được một phần những tư tưởng này.

Hiện nay chúng ta đã có được một văn kiện chính thức, đó là Chương trình tổng thể cải cách hành chính năm 2001-2010. Trước đó, các văn kiện của Đảng như Nghị quyết Trung ương lần thứ tám khóa VII về cải cách nền hành chính nhà nước đã xác định ba nội dung cơ bản. Đó là một nhiệm vụ trọng tâm của

xây dựng và hoàn thiện nhà nước. Sau đó, các văn kiện từ Đại hội VIII, cho đến Đại hội IX, Đại hội X đều khẳng định điều này. Và đến nay, đó vẫn là giải pháp rất quan trọng để thực hiện các mục tiêu phát triển và hội nhập. Đây là một trong những giải pháp chiến lược để thực hiện mục tiêu phát triển tới năm 2010. Mới đây, Chính phủ chuẩn bị trình Hội nghị Trung ương lần thứ năm có một loạt những vấn đề đặt ra cho việc tăng cường hơn cải cách hành chính hiện nay. Như vậy, trong 10 năm qua chúng ta đã làm được nhiều việc, song cải cách hành chính vẫn còn chậm so với yêu cầu phát triển của đất nước. Thực trạng này có thể lý giải bởi những nguyên nhân sau đây:

*Thứ nhất*, do nhận thức của chúng ta chưa đến nơi đến chốn, kể cả trong cán bộ, đảng viên. Đây là một trong những nguyên nhân hàng đầu ảnh hưởng đến việc thực hiện các mục tiêu phát triển.

*Thứ hai*, chúng ta cải cách không đồng bộ trong cả hệ thống chính trị. Những vấn đề cải cách hành chính cần động chạm và song hành với những yêu cầu cải cách lập pháp và cải cách tư pháp. Đây là một trong những vấn đề đang đặt ra hiện nay, nếu không đồng bộ hóa các nội dung này, kể cả việc đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của mặt trận và đoàn thể thì thực trạng trì trệ của bộ máy này vẫn tiếp tục. Chúng tôi xác định rằng nền hành chính Việt Nam hiện nay sau mấy chục năm vận hành vẫn là một nền hành chính thủ công, lạc hậu so với khu vực. Khi chúng ta bước vào sân chơi chính thức với thế giới, đòi hỏi đặt ra là phải đặt nền hành chính theo các chuẩn mực của khu vực và thế giới chứ không thể theo tiêu chuẩn Việt

Nam được. Một trong những vấn đề thực sự là thách thức, đó là làm sao vừa phải điều chỉnh vấn đề bên trong cho phù hợp với bên ngoài, vừa nội luật hóa như thế nào cho pháp luật nước ta hài hòa với thực tiễn đất nước. Để làm được như vậy, Chính phủ đã có những kiến nghị tháo gỡ trên bốn loại vấn đề.

*Vấn đề thứ nhất*, cần phải cải cách thể chế chính trị của chúng ta, tức là phải đồng bộ hóa quan niệm về Quốc hội, về Chính phủ và về tư pháp. Mặc dù nhà nước ta là thống nhất, đơn nhất, nhưng trong một thời gian dài, chúng ta chưa làm được việc phân công rành mạch. Cho nên, sau này đã thay bằng từ phân công và phối hợp của ba cơ quan quyền lực này. Hiện nay, có mấy vấn đề còn vướng mắc đối với hệ thống lập pháp đó là: vấn đề chất lượng lập pháp; tính thống nhất của thể chế lập pháp. Có lẽ tính thống nhất của thể chế hiện nay đang là một thách thức lớn. Vì tất cả các thủ tục hành chính, các quy định hành chính đều nằm ở luật và pháp lệnh. Chúng tôi đã tiến hành một cuộc rà soát lớn của tất cả các bộ, ngành. Riêng Bộ Kế hoạch và Đầu tư thông báo có 80 thủ tục, trong đó 6 thủ tục thuộc thẩm quyền của Chính phủ, còn lại 74 thủ tục nằm trong luật và pháp lệnh. Làm sao sửa đổi được nhanh chóng? Trách nhiệm thống nhất thể chế này thuộc Chính phủ hay thuộc Quốc hội? Riêng về hành pháp, toàn bộ hệ thống thống nhất thể chế của hành pháp, các văn bản dưới luật là trách nhiệm của hành pháp. Điều này đã được quy định trong chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan rồi, nhưng nó nằm ở trong luật và pháp lệnh, mà các văn bản của Quốc hội thì Chính phủ không quy định được.

*Tiếp theo*, những phương pháp và cách thức để các văn bản pháp luật thực sự đi vào cuộc sống nhanh hơn, dễ làm, dễ thực hiện hơn. Khi nghiên cứu Hiến pháp 1946, điểm ưu việt dễ nhận thấy là Hiến pháp rất ngắn gọn và mạch lạc, trong đó chỉ có 4 Điều (Điều 19, Điều 32, Điều 61 và Điều 62) yêu cầu phải có luật quy định, còn các bản Hiến pháp sau, rất nhiều điều khoản quy định cần sự hướng dẫn của luật. Quyền phúc quyết của dân đã được quy định rất rõ trong Hiến pháp 1946, nhưng từ năm 1946 đến nay chúng ta vẫn chưa có quy định. Cách làm luật trong Hiến pháp 1946 rất dễ nhớ, dễ thuộc, không hiểu sai. Từ đó có thể khẳng định để tiến hành cải cách lập pháp, chất lượng làm luật phải bảo đảm tính thống nhất về thể chế, điều này càng trở nên quan trọng hơn trong điều kiện kinh tế thị trường hiện nay.

*Vấn đề thứ hai*, Hiến pháp hiện nay quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Đề nghị mới nhất trong đề án này là đổi lại thứ bậc, tức là Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất và là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Hiến pháp 1946 không ghi Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Trong Hiến pháp 1946 có quy định Nghị viện có quyền kiểm tra, phê bình Chính phủ, Quốc hội giám sát việc thực hiện của Chính phủ.

Khi tiến hành cải cách hành chính có đụng chạm tới quan niệm về cơ quan quyền lực. Ở nước ta, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ở địa phương. Tuy nhiên qua nghiên cứu, theo chúng tôi không nên quy định Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực cao nhất ở địa phương. Nhà nước Việt

Nam là nhà nước thống nhất, đơn nhất, quyền lực nhà nước thống nhất tập trung ở Trung ương và tập trung ở Quốc hội. Việc quy định cho chính quyền địa phương như trên đồng nghĩa với việc chúng ta thiết lập nên một nhà nước liên bang, mà ở nhà nước liên bang các bang có quyền tự trị, có quyền lập pháp. Đã đến lúc chúng ta phải sửa quy định này để trả lại quan niệm Hội đồng nhân dân về đúng với chính quyền địa phương là chấp hành Hiến pháp và pháp luật, tuân thủ các nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên, của cơ quan hành chính cấp trên.

Về việc cải cách chức năng của Chính phủ và chức năng của chính quyền địa phương, nhất là Hội đồng nhân dân, chúng tôi đã đề nghị là không nên tổ chức Hội đồng nhân dân ở cấp quận/huyện, cấp phường. Chúng ta cũng cần phải xem xét lấy lại tên Ủy ban hành chính để gọi các cơ quan hành chính. Vì những gì thuộc khoa học quản trị, hành chính có hai đặc tính: *một mặt*, tuân thủ thể chế chính trị; *mặt khác*, nó là kỹ thuật quản trị, là khoa học quản lý. Gọi là tỉnh trưởng/thống đốc là rất đúng, tuy nhiên lại sợ ảnh hưởng bởi những yếu tố lịch sử của chế độ cũ, bởi vậy đây là một vấn đề đang được bàn luận. Khoa học hành chính hiện đại vẫn dùng những thuật ngữ đó. Điều này cũng giống như tinh thần của Hiến pháp 1946. Theo tôi, những quy định về chính quyền địa phương tại Hiến pháp 1946 rất hợp lý và hiện đại, không có hiện tượng tỉnh chia thành huyện, huyện chia thành các thứ. Hiện nay, trong nền kinh tế thị trường, việc giải quyết nhanh những vấn đề trong quản lý phục vụ cho việc điều chỉnh, thay đổi, biến động và những rủi ro đòi hỏi trách nhiệm của chính quyền xử lý rất nhanh, nếu cứ duy trì các tầng

lớp như hiện nay thì điều này không thể thực thi được. Trong điều kiện Chính phủ điện tử và hiện đại hóa nền hành chính, tiếp thu kinh nghiệm của các nước đi trước, toàn bộ giao dịch của công dân như đăng ký, xin phép... không phải đi qua nhiều tầng lớp nữa mà thực hiện giao dịch trực tuyến. Đây là bài học của các nước đi trước.

Những yếu tố đó cho phép chúng ta phải tổ chức lại để làm sao chính quyền bảo đảm sự năng động, trách nhiệm, kịp thời giải quyết những công việc của nhân dân. Như vậy, nền hành chính của Việt Nam đang chuyển sang nền hành chính phục vụ nhân dân, phục vụ sự phát triển, sẽ đúng như mong muốn của Hiến pháp 1946. Bước chuyển này rất quan trọng và cần thiết, hành chính phục vụ nhân dân chứ không phải hành chính là xin cho. Nếu thực hiện được điều này thì chúng ta sẽ có một nền hành chính, một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của dân.

Cuối cùng là về chế định Chủ tịch nước, chế định Thủ tướng và Nghị viện trong Hiến pháp 1946. Hiến pháp 1946 quy định chế định về Chủ tịch nước là nằm trong khu vực hành pháp để tạo ra một quyết định nhanh trong thời điểm đó. Hiện nay, nước ta vào cuộc với thị trường thế giới mà vẫn giữ kiểu hành chính giấy tờ như thế này cùng chế độ trách nhiệm không rõ ràng thì không giải quyết được. Trong Hiến pháp 1946, kể cả chế định từ chức, khi đã trao đủ quyền rồi thì văn hóa từ chức mới hình thành được. Nếu kế thừa được chế định này sẽ rất mạch lạc, bởi đã làm thì làm cho hết trách nhiệm, làm cho hết thẩm quyền, đã vi phạm không làm được thì xin rút lui. Nó tạo thành một văn hóa, một thói quen trong chỉ đạo, điều hành.

Trong chế độ công vụ còn có nhiều vấn đề như cách thức bổ nhiệm, lương bổng. Người làm công ăn lương đúng là phải sống bằng lương, tái đầu tư sức lao động bằng lương, phải nuôi gia đình bằng lương của mình, phải tích lũy để mua được nhà cửa. Chúng ta phải cố gắng làm sao đưa tất cả những cái đó ra để trả giá đúng với giá trị. Với đội ngũ công chức hành chính gần 300 ngàn người ở các cơ quan như Quốc hội, Đảng và các đoàn thể được ví như vệ sĩ quốc gia, soạn thảo chính sách quốc gia, là người định chuẩn mức các chính sách quốc gia, là người kiểm soát xã hội mà lại hưởng mức lương như hiện nay là một điều bất cập. Làm sao để cải cách tiền lương, chăm lo động lực của công chức hiện nay khiến họ thực sự là công bộc, tận tụy vì dân và không tham nhũng. Việc nêu cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và cả hệ thống của chúng ta trước dân, trước thời kỳ phát triển mới thực sự là những vấn đề chúng ta phải nghiên cứu, quyết định và chịu trách nhiệm. Đây là thời điểm quyết định, chừng nào bộ máy nhà nước vẫn còn ỉ ạch, trì trệ thì chừng đó khó có thể đạt được những mục tiêu mà đất nước ta, dân tộc ta mong muốn.

### **Phát biểu của TS. Lê Hữu Thế\***

Chúng ta đang đánh giá ý nghĩa của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới. Có thể nói, trong sự nghiệp cải cách bây giờ, cơ quan được nhắc đến nhiều nhất và gây ra sự tranh cãi nhiều nhất là Viện Kiểm sát. Chúng tôi xin phát biểu về một số vấn đề về cơ quan Viện Kiểm sát từ ngày thành lập nước cho đến nay, qua đó, nêu một số suy nghĩ về định hướng của chúng ta trong tương lai đối với Viện Kiểm sát:

Ở nước ta, từ năm 1945 đã bắt đầu hình thành cơ quan công tố. Trong Hiến pháp 1946, chúng ta không thấy bóng dáng của Viện công tố. Quan niệm của chúng ta lúc bấy giờ được thể hiện trong Chương VI của Hiến pháp 1946 với các điều từ Điều 63 đến Điều 69 quy định về các cơ quan tư pháp, trong đó nói rõ các cơ quan tư pháp chỉ có Tòa án tối cao, các Tòa án phúc thẩm, các Tòa đệ nhị cấp và không nói đến Viện công tố. Sau đó, một loạt các sắc lệnh của Chính phủ được ban hành như Sắc lệnh 24, Sắc lệnh 13 ngày 24-1-1946, Sắc lệnh 51 ngày 17-4-1946, Sắc lệnh 131 ngày 20-7-1946. Theo các sắc lệnh này cơ quan công tố nằm trong hệ thống tổ chức của tòa án. Hệ thống này do Bộ Tư pháp quản lý. Điều này liên quan đến một số vấn đề khi nói về cải cách hệ thống cơ quan Viện Kiểm sát hiện nay.

Hệ thống tòa án được tổ chức ở ba cấp, sơ cấp ở cấp quận và huyện, đệ nhị cấp ở cấp tỉnh, thành phố, tòa thượng thẩm ở Bắc Kỳ, Trung Kỳ, Nam Kỳ. Ở tòa án sơ cấp, thẩm phán làm

---

\*. Viện trưởng Viện Khoa học Kiểm sát - Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

nhệm vụ xét xử và công tố, mà ta hay gọi nôm na là thẩm pháp đứng và thẩm phán ngồi, thẩm phán công tố và thẩm phán xét xử; trong tòa đệ nhị cấp thẩm phán được chia ra làm hai loại chức vị: thẩm phán xử án và thẩm phán buộc tội (thẩm phán công tố viện); tòa thượng thẩm có công tố viện, do chương lý đứng đầu gồm các viên chức làm công tác công tố chuyên trách. Đến đây công tố viện được hình thành. Nhìn từ góc độ cơ cấu của một tổ chức độc lập, dưới sự quản lý, điều hành của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, ngay từ ban đầu chúng ta thấy cơ quan thực hiện công tố chịu sự quản lý, điều hành của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Tuy nhiên, Bộ trưởng Bộ Tư pháp không có quyền trực tiếp làm nhiệm vụ công tố, nội dung này chúng tôi sẽ trình bày sau khi chúng tôi nói về hướng phát triển sắp tới.

Các công tố viên có thẩm quyền tư pháp cảnh sát (điều tra hình sự). Các công tố viên được điều tra hình sự, thực hành quyền công tố, điều khiển công việc và giám sát công tác điều tra của tư pháp cảnh sát. Ngay ban đầu, các công tố viên của cơ quan công tố vừa trực tiếp điều tra về các vụ án hình sự, vừa thực hành quyền công tố, vừa giám sát và điều khiển hoạt động điều tra của cơ quan tư pháp cảnh sát, tức là cơ quan điều tra. Ngay từ ban đầu thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, chúng ta đã thấy các cơ quan công tố có chức năng như vậy. Ngoài việc tham gia các phiên tòa hình sự, với bốn phạm là người buộc tội nhân danh Nhà nước thì công tố viên còn tham gia các phiên tòa hộ, tức là các phiên tòa về dân sự. Ở đây, nó cũng liên quan đến vấn đề chúng ta sẽ bàn cãi trong tương lai, tiếp thu những tinh hoa như thế nào trong Hiến pháp 1946 về

các cơ quan tư pháp nói chung và hệ thống các cơ quan công tố nói riêng. Khi tham gia phiên tòa, công tố viên có quyền yêu cầu tòa án thi hành mọi phương sách cần thiết để chứng tỏ sự thật. Về mặt hộ, tức là mặt dân sự, công tố viên có nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi của các vị thành niên, các pháp nhân hành chính, công tố viên có nhiệm vụ phải can thiệp vào những quan hệ nhân thân và có căn cứ, cũng như những việc mà pháp luật bắt buộc phải có ý kiến của công tố viên.

Ngoài ra, công tố viên còn có nhiệm vụ thi hành những án đã có hiệu lực, công tố viên phải đứng ra để thi hành các bản án, đảm nhiệm công việc quản trị tòa án, điều khiển và kiểm soát công việc của tất cả các nhân viên trong tòa, trừ thẩm phán xử án, các nhân viên trong tòa do công tố viên điều khiển và kiểm soát công việc. Cơ quan công tố kiểm soát công việc quản trị lao tù, việc giam giữ thì phải chịu trách nhiệm khám xét sổ sách và ngân quỹ của các phòng công lại, khám xét các sổ hộ tịch trong quản hạt của mình. Theo các sắc lệnh trên, cơ quan công tố có thẩm quyền rất rộng.

Đối với chương lý, tức là người đứng đầu cơ quan công tố, ngoài quyền phát ngôn ở phiên tòa hộ và hình ở tòa thượng thẩm còn phải trông nom việc thi hành các đạo luật, sắc lệnh và các quy tắc hiện hành, đồng thời có nhiệm vụ phải đốc thúc việc chấp hành án văn khi có những khoản liên quan đến trật tự chung, trông nom, giữ gìn trật tự các tòa án và hành động của tất cả các nhân viên ban tư pháp cảnh sát kỳ. Về bên hộ, tức là bên dân sự, dưới sự điều khiển của chương lý, các thẩm phán trong công tố viện có quyền làm chánh tố trong những trường hợp do

luật lệ định trước. Như vậy, ngay từ lúc ban đầu mới được hình thành, mặc dù chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của cách tổ chức hệ thống cơ quan tư pháp của Pháp (mà đến nay chúng ta vẫn chịu ảnh hưởng), cơ quan công tố đã thể hiện xu hướng độc lập cả về tổ chức bộ máy và hoạt động. Mặc dù nằm trong cơ cấu tòa án, nhưng chánh án không có quyền điều khiển và kiểm soát các công tố viên.

Về chức năng và thẩm quyền, chức năng chủ yếu và cơ bản của cơ quan công tố là chức năng công tố, thực hiện sự buộc tội nhân danh công quyền đối với kẻ phạm tội. Để thực hiện nhiệm vụ này một cách có hiệu quả, cơ quan công tố không chỉ điều khiển, giám sát hoạt động điều tra, còn trực tiếp tiến hành hoạt động điều tra. Đồng thời, cơ quan công tố còn thực hiện sự giám sát đối với các hoạt động tư pháp và tham gia hoạt động tố tụng dân sự với phận sự bảo vệ tính chân lý các vụ kiện dân sự để bảo đảm trật tự chung. Cơ quan công tố ban đầu của chúng ta được quy định như vậy.

Năm 1950, theo Sắc lệnh 85 ngày 22-6-1950, Thông tư 21 ngày 7-6-1950 của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư liên bộ 18 ngày 8-6-1950 của Bộ Kinh tế và Bộ Tư pháp, cùng với việc thành lập hệ thống tòa án nhân dân các cấp, cuộc cải cách tư pháp năm 1950 đã làm thay đổi đáng kể tổ chức và hoạt động của cơ quan công tố. Về mặt tổ chức, Ủy ban kháng chiến các cấp điều khiển công tố viên trong địa hạt của mình, Ủy ban kháng chiến hành chính có thể ra mệnh lệnh cho ngành công tố, đại diện ngành công tố phải tuân theo mệnh lệnh của Ủy ban, mệnh lệnh của Ủy ban có thể là mệnh lệnh chung về đường lối

công tố trong thời gian nhất định, cũng có thể là mệnh lệnh riêng, trừ tòa án binh có hệ thống riêng, không liên quan. Về mặt thẩm quyền, theo Sắc lệnh 85 ngày 22-6-1950, công tố viên không chỉ có quyền kháng cáo về mặt hình sự mà còn có quyền kháng cáo cả về mặt dân sự, đây là sự mở rộng đáng kể thẩm quyền của cơ quan công tố, thể hiện sự thay đổi quan niệm truyền thống, cho rằng những việc dân sự chỉ là những việc mang tính tư nhân, xã hội không can thiệp đến.

Như vậy, phù hợp với điều kiện lịch sử khách quan của nước ta lúc này, nội dung chủ yếu của cải cách tư pháp lần 2 là thể hiện mạnh mẽ vai trò chỉ đạo của các cơ quan hành chính đối với các cơ quan tư pháp, thể hiện sự mở rộng, tăng cường tính nhân dân trong hoạt động này. Qua đó, cho thấy xu thế tăng cường quyền lực nhà nước chung vào các cơ quan hành chính, rất thích ứng và phát huy hiệu quả trong điều kiện nước ta lúc bấy giờ.

Năm 1959, trên cơ sở Nghị định 256 ngày 1-7-1959, Nghị định 321 ngày 2-7-1959 của Chính phủ, Viện công tố với tư cách là một hệ thống cơ quan nhà nước độc lập, có tổ chức từ Trung ương đến địa phương, hệ thống cơ quan công tố được tách ra khỏi Bộ Tư pháp, bao gồm:

- Viện công tố Trung ương đặt trực thuộc Hội đồng Chính phủ, có trách nhiệm, quyền hạn ngang hàng với một bộ.
- Viện công tố phúc thẩm đặt tại Hà Nội, Hải Phòng, Vinh, khu tự trị Việt Bắc, khu tự trị Thái Mèo.
- Viện công tố thành phố Hà Nội, Hải Phòng, Viện công tố khu Hồng Quảng, Viện công tố tỉnh và khu vực Vĩnh Linh.

- Huyện và các đơn vị tương đương cấp huyện, có một công tố ủy viên phụ trách và cán bộ giúp việc.

Về nhiệm vụ, ngay năm 1959, theo Nghị định 256, các viện công tố có nhiệm vụ như sau:

- Thứ nhất, điều tra và truy tố trước tòa án những kẻ phạm pháp về hình sự.

- Thứ hai, giám sát việc chấp hành pháp luật trong công tác điều tra của cơ quan điều tra.

- Thứ ba, giám sát việc chấp hành pháp luật trong việc xét xử của các tòa án.

- Thứ tư, giám sát việc chấp hành pháp luật trong việc thi hành các bản án về hình sự, dân sự và trong các hoạt động của cơ quan giam giữ và cải tạo.

- Thứ năm, khởi tố và tham gia tố tụng trong những vụ án dân sự quan trọng có liên quan đến lợi ích của Nhà nước và của nhân dân.

Như vậy, từ những phân tích ở trên cho thấy, vị trí, vai trò, chức năng và thẩm quyền của Viện công tố trong bộ máy nhà nước ta có những thay đổi rất căn bản được xác định khá cụ thể, rõ ràng. Ngoài hoạt động tiến hành công tố, thẩm quyền giám sát của Viện công tố được quy định hết sức chi tiết và rõ ràng. Đây là bước cải cách mang tính chất quá độ, là bước phát triển mới của cơ quan công tố, cũng là bước chuẩn bị thiết thực cho việc chuyển cơ quan công tố thành hệ thống cơ quan của Viện Kiểm sát nhân dân vào năm 1960.

Trên cơ sở Hiến pháp 1959 và Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 1960, các cơ quan công tố được chuyển thành hệ thống các cơ quan nhà nước mới là Viện Kiểm sát nhân dân. Việc thành lập Viện Kiểm sát nhân dân xuất phát từ yêu cầu khách quan của bước chuyển giai đoạn cách mạng ở nước ta, giai đoạn vừa tiếp tục cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân ở miền Nam, vừa tiến hành cuộc cách mạng xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc. Cách mạng chuyển giai đoạn thì bộ máy nhà nước tất yếu cũng phải có những thay đổi phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ mới.

Từ năm 1960 đến năm 2002, Viện Kiểm sát có hai chức năng là kiểm sát việc tuân theo pháp luật và thực hành quyền công tố. Hai chức năng đó vẫn được duy trì từ năm 2002 đến nay, nhưng chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trên lĩnh vực hành chính, kinh tế xã hội được bỏ đi, chỉ còn kiểm sát các hoạt động tư pháp. Vấn đề cần bàn, cần được tranh luận ở đây là theo Nghị quyết 49 của Bộ Chính trị, có chuyển Viện Kiểm sát thành Viện công tố không? nếu có thì chuyển như thế nào? Đánh giá như thế nào từ năm 1960 cho đến nay? chúng ta sẽ tiếp thu tinh hoa gì từ Hiến pháp 1946? Dù sao chăng nữa thì Hiến pháp 1946 cũng như bất kỳ một văn bản pháp luật nào đều có tính lịch sử của nó. Hiến pháp 1946 mặc dù có những cái rất tinh túy, có những cái chúng ta phải học triệt để, nhưng có những cái chúng ta phải tính toán thêm, cân nhắc thêm do thời cuộc đã thay đổi, tình hình kinh tế chính trị đã thay đổi, do tình hình thế giới đã thay đổi. Có những vấn đề tư tưởng có thể chính xác trong năm 1946, nhưng đến bây giờ chưa hẳn đã phù hợp trong thời điểm hiện tại.

Quay trở lại nói về Viện Kiểm sát từ năm 1960 cho đến nay. Qua nghiên cứu nhiều tài liệu cho thấy từ năm 1960 đến nay, quan niệm của hầu hết mọi người, trong đó có ngành kiểm sát là: Viện Kiểm sát trong thời kỳ những năm 1960 đến năm 2002 chỉ có một chức năng là kiểm sát việc tuân theo pháp luật, còn việc thực hành quyền công tố chỉ được coi là một quyền năng mà việc thực hiện nó là để bảo đảm kiểm sát việc tuân theo pháp luật. Đó là tài liệu chính thức được giảng dạy trong Trường cao đẳng Kiểm sát, tức là cái nôi đào tạo của ngành kiểm sát.

Ở đây, về tên gọi liên quan đến một vấn đề, đó là chủ trương chuyển Viện Kiểm sát thành Viện công tố theo Nghị quyết 49/NQ/TW. Phải chăng đây chỉ là bước đổi tên hay là bước đổi về chất, tức là chỉ đổi về hình thức hay đổi về chất và cả về nội dung. Vấn đề đặt ra là nếu chỉ đổi tên không thì không cần thảo luận nhiều. Có lẽ chính vì thế người ta đặt ra một loạt các vấn đề cần phải giải mã về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức, cán bộ, v.v..

Từ năm 1960 đến năm 2002, ngành kiểm sát được quan niệm chỉ có một chức năng như vậy đã dẫn đến một hệ quả, hệ quả đó chúng ta đã xử lý được, đó là quá tập trung làm kiểm sát. Nghị quyết Trung ương lần thứ ba, khóa VIII đã đặt vấn đề nghiên cứu để Viện Kiểm sát không làm kiểm sát chung nữa, mà tập trung thực hành quyền công tố, làm tốt chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Không phải đến Nghị quyết 49/NQ/TW mới có vấn đề này, mà từ khi xây dựng Hiến pháp 1992, chúng ta đã thảo luận hướng chuyển Viện Kiểm sát thành Viện công tố. Ngành kiểm sát cũng đã có một đề

tài cấp bộ đầu tiên “giải mã” thế nào là “công tố”. Thực ra, ngay ở Viện Kiểm sát tối cao, khi trả lời cho câu hỏi: Công tố là gì? Vẫn có những kiểm sát viên cao cấp trả lời không chính xác.

Khi mình chưa biết mình là ai, mình chưa hiểu và chưa biết mình phải làm như thế nào thì làm sao thực hiện tốt được các công việc được giao. Có lẽ đây là tình hình không riêng ngành kiểm sát, đây là tình trạng chung của hệ thống các cơ quan tư pháp. Lâu nay, chúng ta quan tâm nhiều đến vấn đề lập pháp, quan tâm đến vấn đề cải cách hành chính, thì mới đây chúng ta mới làm quen với cải cách tư pháp. Lâu nay vấn đề tư pháp chúng ta không quan tâm đúng mức. Vì không quan tâm đúng mức nên chúng ta không lý giải và không giải quyết được vấn đề lý luận. Nói như Lênin, không có lý luận cách mạng thì không có phong trào cách mạng. Khi chưa giải mã được nó là gì, nó ở đâu và nó ra làm sao, nội dung nó như thế nào thì làm sao thực hiện nó tốt được. Trên thực tế, có nhiều ý kiến phát biểu rằng khi Viện Kiểm sát chuyển thành Viện công tố thì không làm dân sự nữa. Bởi vậy việc giải mã Viện công tố là gì? Viện công tố làm gì? là việc làm rất quan trọng.

Viện công tố của tất cả các nước điển hình nhất trên thế giới bao gồm các nhóm cơ bản sau đây:

- *Thứ nhất*, nhóm các nước chuyển đổi gồm Trung Quốc và Liên bang Nga.

- *Thứ hai*, nhóm theo truyền thống pháp luật lục địa có Cộng hòa Pháp và Cộng hòa Liên bang Đức.

- *Thứ ba*, nhóm theo truyền thống pháp luật án lệ như Hoa Kỳ, Anh, Ôtxtrâyliya.

- *Thứ tư*, nhóm ở khu vực như Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan, Indônêsia v.v...

Ở đây chúng tôi không nghiên cứu pháp luật các nước hồi giáo, vì rằng các nước hồi giáo theo Luật Koran thì không thể phù hợp với Việt Nam.

Về tổ chức của ngành kiểm sát, chúng tôi cho rằng, chúng ta không nên đặt lợi ích ngành lên trên, mà nên đặt lợi ích chung trong sự phát triển của Nhà nước. Như thế thì chúng ta mới định vị được vị trí của ngành kiểm sát giống như tinh thần của Hiến pháp 1946.

Có một số ý kiến cho rằng công tố thuộc hành pháp. Chúng tôi cho rằng nếu nói công tố thuộc hành pháp hay tư pháp là không đủ căn cứ. Nếu nói về hoạt động hành pháp thì không gì phải bàn luận thêm, còn nếu nói thuộc cơ quan hành pháp có lẽ chúng ta cần phải cân nhắc. Trong một cuốn sách về nhà nước pháp quyền do Nhóm 4 của Hội đồng lý luận Trung ương do đồng chí Nguyễn Văn Yếu đứng đầu xây dựng cũng đã thống nhất cho rằng các cơ quan công tố thuộc vào hệ thống các cơ quan tư pháp. Cũng có quan điểm xác định lại vị trí của Viện Kiểm sát, trong đó phần lớn là muốn đưa về trực thuộc Chính phủ, nhưng cũng có ý kiến cho rằng đặt Viện Kiểm sát bên Quốc hội như hiện nay là hợp lý.

Chúng tôi cho rằng dù đặt bên Quốc hội hay đặt bên Chính phủ thì cần phải bảo đảm một vấn đề, đó là sự độc lập. Công tố nói riêng và tư pháp nói chung không độc lập sẽ trở thành vô nghĩa, bởi vì Viện Kiểm sát giữ vai trò là người bảo đảm tính công lý. Khi cân nhắc vị trí của Viện Kiểm sát phải nghiên cứu

kỹ là nên đặt ở vị trí nào để nó bảo đảm tính độc lập. Đó chính là tinh hoa của Hiến pháp 1946, chúng ta cần phải tiếp tục phát huy nhân tố này.

Tiếp theo, về chức năng, nhiệm vụ, vấn đề đặt ra là Viện Kiểm sát sắp tới thành Viện công tố thì làm những gì? Trước hết về việc có làm kiểm sát nữa hay không. Đây là điều theo chúng tôi chúng ta cần phải cân nhắc tính toán kỹ. Theo mô hình Trung Quốc thì không có kiểm sát chung, còn các kiểm sát khác vẫn duy trì. Viện Kiểm sát nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa là cơ quan giám sát pháp luật của nhà nước, giám sát tất cả, chỉ trừ kiểm sát chung. Ở Liên bang Nga, Viện Kiểm sát chỉ bỏ khâu kiểm sát xét xử, vẫn có kiểm sát chung, còn ở Pháp, Viện Kiểm sát chịu trách nhiệm thi hành án.

Vấn đề thứ hai, công tố nói vấn đề đó là buộc tội, và đã là buộc tội thì phải nắm được điều tra. Do đó theo quan niệm của chúng tôi, và chúng tôi hiểu Nghị quyết số 49/NQ/TW của Bộ Chính trị và Báo cáo Chính trị của Đại hội X đã nêu rõ là chúng ta hướng đến xây dựng một nền công tố mạnh. Công tố mạnh theo truyền thống Châu Âu lục địa là nó phải chỉ đạo điều tra. Chúng tôi cho rằng, nếu đã coi tranh tụng là khâu đột phá trong cải cách tư pháp mà công tố không chỉ đạo điều tra thì không bao giờ có thể tăng cường tranh tụng. Hiện nay, kiểm sát viên đi theo vụ án, công an cho biết gì biết nấy, còn không thì không thể biết. Nếu đã không biết thì không thể tranh luận ở tòa. Cho nên, thiết nghĩ, phải giao cho Viện Kiểm sát được quyền chỉ đạo điều tra, còn các công việc nhân sự, cách thức làm việc thế nào, đào tạo ra sao đó là việc kỹ thuật sau này.

Vấn đề thứ ba, bảo đảm tính độc lập trong cấu trúc của Viện Kiểm sát. Có người cho rằng, nếu là Viện công tố thì nên nằm trong Bộ Tư pháp. Theo chúng tôi điều này không phù hợp với thực tế ở Việt Nam. Bởi Bộ Tư pháp của chúng ta không theo nghĩa truyền thống. Ở các nước phân quyền triệt để, cách hiểu về Bộ Tư pháp của họ khác với nước ta. Khi tranh luận có người viện dẫn mô hình của Hoa Kỳ, nhưng cần lưu ý là ở Mỹ không có Bộ Công an, cho nên họ mới phải cấu trúc như thế. Còn ở Việt Nam có Bộ Công an và cơ quan điều tra nằm trong Bộ Công an thì không thể sao chép đúng theo mô hình Hoa Kỳ được.

Vấn đề cuối cùng, chúng tôi nêu ra để thảo luận là vấn đề về bộ máy. Chúng tôi rất ủng hộ nội dung của Nghị quyết 49/NQ/TW vì nó rất gần với tư tưởng của Hiến pháp 1946. Chúng ta tổ chức các cơ quan tư pháp theo cấp xét xử, tức là nhằm đến tính độc lập của nó. Trên là Tối cao, sau là Thượng thẩm, sau nữa là khu vực, cuối cùng là khu vực sơ thẩm. Tuy nhiên, có một vấn đề phải được giải mã. Vấn đề có tính quyết định trong hoạt động tư pháp đó là sự độc lập nhưng phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng. Vụ án vừa qua ở Đồ Sơn là một ví dụ mà chúng ta đã thấy rõ hậu quả. Cái mà chúng ta phải giải mã, học tập là kinh nghiệm giải quyết vấn đề độc lập trong tư pháp nhưng vẫn bảo đảm được sự lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp 1946. Trong bối cảnh kháng chiến mà Đảng ta lãnh đạo rất tuyệt vời, Đảng vẫn lãnh đạo được, đồng thời Tư pháp vẫn độc lập. Đây là một vấn đề đáng quan tâm, cần được trao đổi bình luận thêm.

Trên đây là mấy vấn đề mà chúng tôi nêu ra để thảo luận thêm. Cuối cùng, tôi xin trình bày rất ngắn về chức năng kiểm

sát chung. Chúng ta bỏ kiểm sát chung nhưng chưa xác định cụ thể cơ quan nào làm: Thanh tra hay Bộ Tư pháp. Trên thực tế, việc kiểm sát hành vi đã được giao cho Thanh tra. Nhưng trong thời gian vừa qua không có một vụ nào Thanh tra đưa sang cho kiểm sát để khởi tố cả. Một câu hỏi được đặt ra là không lẽ mới bỏ kiểm sát chung từ năm 2002 mà xã hội tốt lên nhanh thế. Có thể khẳng định ngay là không, bởi vì các vụ án lớn vẫn lần lượt diễn ra. Điều này đòi hỏi chúng ta phải xem việc bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện Kiểm sát. Khi bỏ chức năng này, chúng ta phải tính cơ chế thay thế hiệu quả. Một xã hội, như Lênin nói, không có giám sát là không được. Kiểm sát chung đã có từ lâu nhưng không phải do Lênin khởi xướng. Lênin có viết tác phẩm bàn về chế độ song trùng trực thuộc và pháp chế, nhưng tư tưởng về kiểm sát chung đã được xuất hiện từ năm 1722 do Sa hoàng Pie Đại đế thực hiện. Cho đến năm 1864, ở Nga chấm dứt chế độ kiểm sát chung của Pie đại đế và chuyển sang mô hình của Pháp, đến năm 1922 lại quay trở lại. Điều này có nghĩa chúng ta cần xem dòng tư tưởng ấy chảy như thế nào để chúng ta đặt vấn đề về chức năng của cơ quan công tố cho hợp lý.

Chúng tôi cho rằng cơ quan công tố không chỉ là một hoạt động thực hành quyền công tố, mà ngoài ra nó còn là một luật sư công. Với tư cách là luật sư công, nó phải làm thêm một số việc để bảo đảm trật tự xã hội chung. Đó là ý kiến chúng tôi suy nghĩ ban đầu về cơ quan công tố, chúng tôi xin phép nêu ra để hội nghị thảo luận.

### Phát biểu của PGS.TS. Bùi Đình Phong\*

Nghiên cứu về tư tưởng Hồ Chí Minh, nếu nói theo văn bản thì chúng ta bắt đầu từ Đại hội VII (1991), nhưng trên thực tế trước đó cũng đã có một số công trình của các nhà khoa học mang tính tự phát, sau đó những nghiên cứu tương đối quy mô cũng được thực hiện. Trong quá trình nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh khoảng 15 năm, có một vấn đề đặt ra là khi chúng ta đã hội nhập thì giá trị hoặc ý nghĩa của tư tưởng Hồ Chí Minh trong bối cảnh hiện nay như thế nào?

Có thể khẳng định rằng tư tưởng Hồ Chí Minh bao trùm lên tất cả các lĩnh vực và vẫn vẹn nguyên giá trị. Liên quan hội thảo này có hai nội dung quan trọng, một là chúng ta trở lại Hiến pháp 1946, hai là việc vận dụng, đánh giá tư tưởng Hồ Chí Minh qua những giá trị của Hiến pháp 1946. Theo tôi có một số điểm mới: *một là* thời đại mới, *hai là* vị thế mới của Việt Nam, *ba là* cơ hội mới, *bốn là* thách thức mới và *năm là* dân trí mới. Chúng ta phải đặt tư tưởng Hồ Chí Minh trong bối cảnh những cái mới đó thì mới vận dụng và phát triển tốt.

Trong báo cáo này, tôi xin được trình bày về vấn đề vì sao Bác Hồ lại đặc biệt quan tâm tới nền lập hiến ở Việt Nam.

Để đi tới xác lập một hệ thống quan điểm về nền lập hiến ở Việt Nam, qua nghiên cứu chúng ta thấy Chủ tịch Hồ Chí Minh đã trải qua một quá trình hoạt động cách mạng khoảng 30 năm ở trong và ngoài nước - một quá trình hoạt động cách mạng hết

\*. Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

sức phong phú. Tiếp cận những bài viết, bài nói của Bác Hồ về lịch sử những năm trước 1946, có thể khẳng định rằng chắc chắn Bác Hồ đã biết tới các kiểu nhà nước phong kiến Việt Nam với những bộ sử, bộ luật nổi tiếng như Đại Việt sử ký toàn thư, Lịch triều hiến chương loại chí, Quốc triều hình luật hoặc là Bộ luật Hồng Đức... Chắc chắn Hồ Chí Minh cũng biết tư tưởng về một nhà nước thân dân thời phong kiến hưng thịnh cũng như tư tưởng tiến bộ của Nho giáo về nhà nước. Đặc biệt là 30 năm hoạt động ở nước ngoài, Hồ Chí Minh cũng biết đến kiểu nhà nước tư sản của Mỹ, của Pháp. Nói cách khác, Chủ tịch Hồ Chí Minh có điều kiện nghiên cứu mô hình nhà nước ra đời từ thành quả cách mạng tư sản, Người đã dành những thời gian nhất định để nghiên cứu mô hình nhà nước Xô viết - một kiểu nhà nước ra đời từ thành quả cách mạng vô sản đầu tiên trên thế giới. Theo các bài viết, những đánh giá của Hồ Chí Minh thì có thể khẳng định đây là một loại hình nhà nước, một loại cách mạng đã thành công, thành công đến nơi, triệt để.

Trong hành trang trên đường về Tổ quốc, sau 30 năm hoạt động ở nước ngoài Hồ Chí Minh không chỉ nung nấu quyết định về việc giải phóng dân tộc cách mạng vô sản mà Người còn mang theo một khát vọng xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hợp với hoàn cảnh ở nước ta. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau, để thực hiện được một bản Hiến pháp như Hiến pháp 1946, tư tưởng Hồ Chí Minh đã phải trải qua quá trình hình thành và phát triển gắn chặt với cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc. Có nhiều nhà nghiên cứu khi khai thác tư tưởng Hồ Chí Minh về nền lập hiến cũng như nghiên cứu tư tưởng của Người

nói chung, thường nhấn mạnh đến việc khai thác những giá trị của nhà nước, tức là nghiên cứu nhấn mạnh về mặt lý luận. Nhưng chúng tôi cho rằng, để có một nền lập hiến thực sự của Việt Nam, thì ngoài việc Bác Hồ nghiên cứu về nhà nước Pháp, Mỹ, kể cả Liên Xô, cần phải gắn chặt với quá trình đấu tranh giải phóng dân tộc và sức mạnh dân tộc. Từ cuộc đấu tranh đó mới dẫn đến một nền lập hiến mang sắc thái Việt Nam, sắc thái Hồ Chí Minh. Khởi đầu của quá trình đó là bản *Yêu sách của nhân dân An Nam* và sau đó là *Việt Nam yêu cầu ca*. Tuy nhiên, theo chúng tôi, với những tài liệu đó thì chưa thể có một quan điểm lập hiến theo nghĩa “lý tính” phản ánh những khát vọng về quyền con người, quyền dân tộc. Đặc biệt, những trăn trở về “thần linh pháp quyền” là những hiển nhiên không ai phủ nhận. Điều cần nhấn mạnh là Hồ Chí Minh đã sớm có một cái nhìn về tầm quan trọng của lập hiến khi Người chưa phải là người cộng sản. Đó là trăn trở lớn của Người trong quá trình tổ chức lực lượng, huấn luyện mọi mặt, chuẩn bị cho sự ra đời của Đảng. Trong các lớp huấn luyện của Người tại Quảng Châu, người đã truyền đạt tư tưởng về một nhà nước của số đông, quyền giao cho dân chúng số nhiều, cho các học viên. Khái niệm số đông đó, khi Đảng ra đời được thể hiện ở mệnh đề Chính phủ công - nông - binh trong Cương lĩnh đầu tiên của Đảng.

### **Phát biểu của TS. Nguyễn Đình Lộc\***

Để hiểu được một số nét đặc thù của truyền thống lập hiến Việt Nam và hệ thống tư pháp, tôi nghĩ chúng ta phải đi vào lịch sử lập hiến Việt Nam nói chung và từng thiết chế trong hệ thống lập hiến nói riêng và đặt nó trong hoàn cảnh lịch sử cụ thể.

Trước hết, tôi muốn đề cập một vài tình tiết lịch sử, chẳng hạn: *Tuyên ngôn độc lập được xem như vương miện*. Đó không chỉ là vấn đề của Việt Nam. Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Pháp năm 1789 từ nền Cộng hòa thứ 4 với bản Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1946 luôn luôn đi liền với các Hiến pháp. Hiến pháp 1958 mở đầu nền Cộng hòa thứ 5 cũng tôn Tuyên ngôn 1789 của Cách mạng Pháp làm phần mở đầu.

Có ý kiến cho rằng, chưa có văn bản nào thể hiện Quốc hội năm 1946 là Quốc hội lập hiến. Thực chất, tư tưởng Quốc hội lập hiến thể hiện ngay trong bài phát biểu có tính chương trình hành động của Chính phủ lâm thời đầu tiên ngày 3-9-1945 được gọi là “Những nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước Việt Nam Dân Chủ cộng hòa”. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ ra sáu vấn đề được coi là nhiệm vụ cấp bách. Ở vị trí thứ 3, Người nói rõ: “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 tổ chức càng sớm càng hay cuộc Tổng tuyển cử với chế độ phổ

---

\*. Ủy viên Ủy ban pháp luật của Quốc hội khóa XI

thông đầu phiếu”<sup>1</sup> bầu Quốc hội để xây dựng Hiến pháp dân chủ. Điều đó chứng tỏ Quốc hội năm 1946 chính là Quốc hội lập hiến. Trong Sắc lệnh của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về tổ chức bầu cử, đã xác định bầu Quốc hội lập hiến.

Hiến pháp 1946 chưa công bố nhưng không có nghĩa nó không được động chạm đến. Quốc hội đã hình dung điều kiện lúc bấy giờ chưa thể công bố Hiến pháp. Do đó, Quốc hội đã ra Nghị quyết: Ban thường vụ Quốc hội căn cứ vào tư tưởng và nội dung của Hiến pháp để phối hợp với Chính phủ thực hiện việc điều hành đất nước, đến khi tình hình thuận lợi thì sẽ công bố. Có nghĩa là Hiến pháp 1946 luôn luôn chỉ đạo hoạt động của Chính phủ, nhất là trong tổ chức bộ máy. Vì vậy, không thể nói Hiến pháp đó hoàn toàn bị lãng quên và Quốc hội không có trách nhiệm hoặc là muốn điều hành đất nước thế nào cũng được. Chính là việc nhìn thấy tình hình chiến tranh nên không công bố Hiến pháp. Năm 1953, Quốc hội được triệu tập họp để thông qua Luật cải cách ruộng đất. Tuy Quốc hội không ra Nghị quyết này nhưng tính chất Quốc hội từ một Quốc hội lập hiến đã trở thành Quốc hội lập pháp. Đến sau năm 1954, tức là sau khi miền Bắc hoàn toàn giải phóng, thành phố Hà Nội được tiếp quản từ tay quân đội Pháp và trở lại với vị trí là Thủ đô nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa thì kỳ họp thứ 4 từ ngày 20-3-1955 đến 26-3-1955 đã được tiến hành tại Thủ đô Hà Nội. Quốc hội được triệu tập với tư cách Quốc hội lập pháp, trở thành Quốc hội lập pháp khóa I, và tồn tại cho đến năm 1960 khi Quốc hội khóa

---

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.4, tr. 8

II được bầu để thay thế. Như vậy, Hiến pháp 1946 tuy chưa được công bố và chưa phát huy được đầy đủ hiệu lực của mình nhưng trên danh nghĩa, bản Hiến pháp này vẫn tồn tại cho đến ngày được thay thế bằng Hiến pháp thứ hai - Hiến pháp 1959. Cũng trong tinh thần ấy, cơ quan xây dựng dự thảo Hiến pháp này được kỳ họp thứ 6, ngày 23-1-1957 thành lập gọi là Ban sửa đổi Hiến pháp do Chủ tịch Hồ Chí Minh làm Trưởng ban mà không phải là Ban xây dựng dự án Hiến pháp mới.

Từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp 1959, xét về tính chất cũng như thiết kế bộ máy đã có sự thay đổi lớn, nhất là về tư pháp. Cụ thể hơn, Hiến pháp 1959 đã là một Hiến pháp theo mô hình Xô viết, mô hình Hiến pháp Xã hội chủ nghĩa. Tòa án Liên xô tổ chức theo mô hình đơn vị hành chính. Do vậy, mô hình tổ chức toà án của chúng ta đã phỏng theo mô hình tòa án của Liên xô. Điều này cũng dễ hiểu, vì sau khi hòa bình lập lại vào năm 1954, tình hình đã có sự chuyển biến gắn liền với việc hàn gắn vết thương chiến tranh, tiếp tục đấu tranh thống nhất nước nhà. Do điều kiện lịch sử ở từng thời điểm khác nhau nên dù đều do chủ tịch Hồ Chí Minh là Trưởng Ban nhưng Hiến pháp 1946 hoàn toàn khác Hiến pháp 1959.

Nói đến ý nghĩa lịch sử của Hiến pháp 1946, trong một thời gian dài, dường như bản Hiến pháp này chưa được chúng ta quan tâm lắm. Không phải ngẫu nhiên mà tính từ ngày Hiến pháp 1946 được thông qua đến ngày 9-11-2006 vừa qua tròn 60 năm mà không có ai đặt vấn đề tổ chức một cuộc hội thảo để không chỉ nhớ lại mà còn cùng nhân thế xem xét ý nghĩa lịch sử của nó có những điểm gì? Không phải ngẫu nhiên tại Hội thảo

Quốc tế lần thứ nhất về Việt Nam trong các ngày từ 15 đến 17-7-1998, Giáo sư, Tiến sĩ Stein Tonnesson thuộc Học viện Bắc Âu về nghiên cứu châu Á, Copenhagen, Đan Mạch trong báo cáo “*Bản Hiến pháp đầu tiên (1946) của cụ Hồ Chí Minh*” có nhận xét: ngày 9-11-1946, Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa thông qua bản Hiến pháp dân chủ đầu tiên. Tuy nhiên, trong các công trình học thuật về đề tài lịch sử - chính trị Việt Nam, bản Hiến pháp này lại ít được đề cập, còn chính ông lại nhận xét: “Hiến pháp 1946 lại không có được vị trí lẽ ra nó phải có trong lịch sử dựng nước của Việt Nam...”<sup>1</sup>.

Trong việc thực hiện Hiến pháp, nếu đúng tinh thần Hiến pháp 1980 thì chúng ta không thể có một số đạo luật tạo nền tảng cho nền kinh tế thị trường như Luật Công ty (năm 1991), Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (năm 1988), v.v... vì tại Điều 21 Hiến pháp 1980 quy định “Nhà nước độc quyền về ngoại thương và mọi quan hệ kinh tế khác”.

Hiến pháp 1946 cũng có trường hợp tương tự như vậy. Điều 12, Hiến pháp 1946 quy định “quyền sở hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo lưu” chưa được hủy bỏ nhưng Quốc hội lúc đó đã ban hành Luật cải cách ruộng đất quy định việc tịch thu, trưng thu, trưng mua ruộng đất thuộc quyền sở hữu tư nhân của giai cấp địa chủ.

Vấn đề là ở chỗ, dù trong trường hợp nào thì cũng không được bỏ qua các quy định của Hiến pháp mà phải bình tĩnh cân nhắc, xem xét để việc sửa đổi Hiến pháp theo đúng quy trình đã

---

1. Các nhà Việt Nam học nước ngoài viết về Việt Nam, Nxb Thế giới, Hà Nội, 2002, t.7, tr. 284, 285, 294.

định, tạo cơ sở pháp lý cho việc ban hành những văn bản pháp luật mới, đáp ứng yêu cầu mới của phát triển đất nước. Phải làm như vậy để vừa bảo đảm tính phù hợp, tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản sẽ được ban hành vừa vẫn có thể đáp ứng nhu cầu của giai đoạn phát triển mới. Có làm được như vậy chúng ta mới có thể xây dựng, duy trì thói quen tôn trọng Hiến pháp, tạo lập truyền thống Hiến pháp.

Cũng phải nói thêm rằng, truyền thống tôn trọng Hiến pháp hay nói một cách khác, truyền thống, khẩu hiệu lập hiến là một trong những dấu hiệu cơ bản để đánh giá bản chất pháp quyền của một chế độ, một xã hội dân chủ.

Ra đời ở thời kỳ các dân tộc đấu tranh lật đổ giai cấp quý tộc, các vương triều phong kiến chuyên chế, tàn bạo, lập hiến là khẩu hiệu có sức cổ vũ lớn và ban hành Hiến pháp là cách trực tiếp hạn chế, thậm chí là có khi trực tiếp xóa bỏ, thủ tiêu các chế độ cường quyền tàn bạo với người dân. Yêu sách lập hiến, khẩu hiệu lập hiến trong những trường hợp đó gắn liền với sự giải phóng, đòi đời của các tầng lớp dân cư của một xã hội mà đại đa số là các giai cấp lao động vốn đang sống dưới đáy xã hội. Lâu ngày, qua nhiều thế hệ, lập hiến trở thành truyền thống cao quý, có tính thiêng liêng đối với các dân tộc. Trong các xã hội như vậy, truyền thống lập hiến chuyển hóa vào tình cảm của mọi tầng lớp nhân dân, thành một thứ tâm lý xã hội mà mọi người đều tôn trọng. Mọi việc, dù của ai, làm sai, làm trái quy định, tinh thần của Hiến pháp là một sự xúc phạm lớn, dư luận xã hội không chịu chấp nhận.

Chủ tịch Hồ Chí Minh khi còn mang tên Nguyễn Ái Quốc, chuyển dịch yêu sách thứ 7 của bản Yêu sách của nhân dân An Nam gửi Hội nghị Vécxây năm 1919 thành bài *Việt Nam yêu cầu ca*, đã viết: “Bây xin Hiến pháp ban hành, trăm điều phải có thần linh pháp quyền” cũng chính trong tinh thần đó. Rất tiếc, hoàn cảnh đấu tranh của nhân dân ta diễn ra trong một môi trường hoàn toàn khác nên chưa xây dựng được truyền thống lập hiến cao đẹp. Công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thực sự của dân, do dân, vì dân hiện nay đang có đầy đủ điều kiện, môi trường xã hội để làm việc đó.

### **Phát biểu của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung\***

Nói đến hiến pháp, cũng như việc soạn thảo và thi hành hiến pháp thì phải nói đến chủ nghĩa hiến pháp, có người dịch là chủ nghĩa hợp hiến (Constitutionalism). Trong quá trình nghiên cứu, tôi thấy chủ nghĩa lập hiến ở nước ta không hình thành một cách rõ nét như ở những nước khác. Chủ nghĩa lập hiến gồm những gì? Nói đến hiến pháp là phải nói đến nhà nước pháp quyền. Hiến pháp 1946 thể hiện tư tưởng nhà nước pháp quyền. Tinh thần “Bây xin Hiến pháp ban hành; trăm điều phải có thần linh pháp quyền” chính là có tư tưởng nhà nước pháp quyền. Nếu chúng ta xây dựng hiến pháp mà không nói đến nhà nước pháp quyền, không nói đến chủ nghĩa hiến pháp, thì có lẽ hiến pháp khó có thể trở thành hiện thực.

Vậy trọng tâm nhà nước pháp quyền là gì? Đó là tạo hoá nhân quyền và phân quyền. So với các bản hiến pháp sau này, thì Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đầu tiên của nước ta có nhiều dấu ấn của chủ nghĩa hiến pháp, hay còn có thể gọi là những dấu ấn của nhà nước pháp quyền.

Trong Hiến pháp 1992 hiện hành, chúng ta định nghĩa nhân quyền là quyền công dân và được quy định trong hiến pháp và pháp luật (Điều 50). So với các hiến pháp trước đây, thì việc có được quy định này là một điều tiến bộ vượt bậc. Nhưng đi vào cụ thể thì nội dung của quy định này không phải không có những điểm yếu. Thứ nhất, quyền công dân có hàm ý hẹp hơn quyền con

---

\*. Giảng viên khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

người. Quyền công dân hiểu theo nghĩa căn bản của nó là quyền bầu cử kèm theo quyền ứng cử. Còn những quyền như quyền tự do kinh doanh không phải là quyền công dân. Thứ hai, đã gọi là nhân quyền thì không thể được quy định trong một văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn hiến pháp. Nó phải được quy định trong đạo luật có hiệu lực pháp lý tối cao - tức là hiến pháp, thì mới có cơ hội cho việc bắt buộc đối với các cơ quan nhà nước thi hành.

Vấn đề bảo vệ nhân quyền là một vấn đề trung tâm hay còn có thể gọi là mục đích của mọi bản Hiến pháp không phân biệt chế độ chính trị. Cái lõi của việc tổ chức nhà nước là để bảo vệ nhân quyền là phân quyền. Vì vậy, nhân quyền và phân quyền là hai đối tượng chủ yếu cần phải quy định trong hiến pháp. Vì muốn bảo vệ nhân quyền thì phải chống độc tài, chuyên chế. Muốn chống độc tài chuyên chế, thì phải giới hạn quyền lực, muốn giới hạn quyền lực thì quyền lực buộc phải phân ra. Trong một thời gian dài, chúng ta vẫn thi hành nguyên tắc tập quyền, chỉ cho đến khi có cơ chế mở cửa như hiện nay chúng ta mới bước đầu chấp nhận một số hạt nhân của phân quyền. Đó là phân công, phân nhiệm và phối kết hợp giữa các quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Điểm thứ hai tôi muốn nói ở đây là so với các bản hiến pháp sau này, thì Hiến pháp 1946 thể hiện nhiều dấu ấn của sự phân quyền hơn cả. Trước hết quyền lực nhà nước được chia làm ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp, mà không phải là bốn quyền như các bản hiến pháp sau này với sự xuất hiện của hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân có chức năng kiểm sát việc tuân thủ pháp luật của tất cả các cơ quan nhà nước từ Trung ương cho đến địa

phương. Việc tổ chức bộ máy nhà nước của Hiến pháp 1946 có nhiều đặc điểm của cả một chế độ lưỡng tính cộng hòa, mà mãi sau này người Pháp mới có điều kiện nghĩ ra bằng Hiến pháp 1958 sau thời điểm ban hành Hiến pháp 1946 của Việt Nam những 12 năm. Đặc điểm quan trọng của mô hình này là nguyên thủ quốc gia không những là người đứng đầu nhà nước, mà còn trực tiếp điều hành Chính phủ - hành pháp. Tuy nhiên, trên thực tế Chủ tịch Hồ Chí Minh điều hành nhà nước sau Cách mạng tháng Tám không khác sự vận hành của mô hình chế độ tổng thống như hiện nay. Theo đó, nguyên thủ quốc gia trực tiếp điều hành Chính phủ; Chính phủ không có Thủ tướng; các bộ trưởng của Chính phủ không nhất thiết là người của Đảng cầm quyền.

Điểm thứ ba, có lẽ đây cũng là một sự tài tình của Hồ Chí Minh trong việc xây dựng bản Hiến pháp 1946. Đó là sự lãnh đạo của Đảng. Không có bản Hiến pháp nào của nhà nước tư sản thừa nhận sự lãnh đạo của đảng chính trị. Đây cũng là một trong những mấu chốt tạo nên tính hình thức của nền dân chủ tư sản và cũng là một trong những biểu hiện đậm nét nhất về tính hình thức của hiến pháp tư sản, mà hiện nay xét về mặt lý thuyết họ vẫn chưa có một cách lý giải nào thỏa đáng. Trước tình hình nước sôi lửa bỏng, mọi việc phải tập trung cho việc tập hợp lực lượng cho công cuộc giải phóng dân tộc, Hồ Chí Minh vào thời điểm đó và các đồng chí của Người đã ra tuyên bố giải tán Đảng Cộng sản. Nhưng trên thực tế, Đảng của người vẫn hoạt động bí mật, và thủ lĩnh của Đảng là Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn là người điều hành Chính phủ - hành pháp.

## Phát biểu của PGS.TS. Phạm Hồng Thái\*

Tôi nghĩ chủ đề “*phát huy những giá trị chính trị - pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới*” là một chủ đề lớn, phải có sự nghiên cứu một cách khoa học với thời gian tương đối dài mới thấy hết giá trị pháp lý của nó.

Trong bài này tôi chỉ nói về cách thức tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946.

Vấn đề thứ nhất, xin trình bày là cách lựa chọn mô hình tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946.

Về mặt nhận thức lý luận, chúng ta đều biết lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý nhân loại có rất nhiều tư tưởng và thực tế về tổ chức quyền lực. Trong tất cả giáo trình lý luận chung nhà nước và pháp luật đều nói về chế độ quân chủ, quân chủ chuyên chế, quân chủ hạn chế, chế độ cộng hoà với nhiều biến thể của nó là cộng hoà tổng thống, cộng hoà đại nghị hay cộng hoà hỗn hợp. Khi nghiên cứu những lý thuyết ấy, đối chiếu với Hiến pháp Việt Nam năm 1946, tôi thấy *Hiến pháp 1946 không chọn nguyên mẫu cách thức tổ chức quyền lực theo mô hình của bất kỳ nhà nước nào* mà có cách tiếp cận khá đầy đủ về khía cạnh chính trị, xã hội và khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực. Tại sao tôi có nhận xét này? Bởi vì, ở Việt Nam khi nghiên cứu về quyền lực, thường chúng ta đứng ở cực này hay cực khác. Hiện nay, chúng ta nói quyền lực thống nhất. Thực ra, ở thời kỳ cổ đại đã nói đến quyền lực thống nhất chứ không ai nói

\*. Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

là bị chia cắt thành từng mảng theo cách hiểu của chúng ta ở khía cạnh chính trị, khía cạnh xã hội của vấn đề.

Các Mác là người phê phán lý thuyết phân quyền. Tôi có đọc một câu Mác viết, đại thể như thế này: người ta tôn thờ lý thuyết phân quyền đến mức là trao cho Quốc hội quyền giải tán Chính phủ bằng con đường hợp hiến và trao cho Tổng thống quyền giải tán Quốc hội bằng con đường không hợp hiến. Mác chỉ tiếp cận khía cạnh chính trị của Hiến pháp mà không tiếp cận khía cạnh khác.

Nói đến quyền lực thống nhất thì Hêghen, Rútso tiếp cận vấn đề quyền lực thống nhất từ quyền lực nhân dân. Các ông nói quyền lực thống nhất thuộc về nhân dân và lập pháp, hành pháp và tư pháp là ba bộ phận của một dòng chảy thống nhất quyền lực thuộc về nhân dân. Như vậy, khi nghiên cứu vấn đề quyền lực Nhà nước, các ông đã tiếp cận từ góc độ xã hội của quyền lực nên đã có những nhận xét khác với nhận xét của Mác.

Ăngghen nói: nguyên tắc phân quyền suy cho cùng là để kiểm soát, kiểm tra thôi. Tôi nghĩ Ăngghen nghiên cứu vấn đề quyền lực từ khía cạnh tổ chức lao động quyền lực trong Nhà nước. Ông không phủ nhận lý thuyết phân quyền ở khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực.

Do đó, khi nói về vấn đề quyền lực, có lẽ phải nói cả khía cạnh chính trị, khía cạnh xã hội và khía cạnh kỹ thuật, nếu đứng ở khía cạnh chính trị thì sẽ cho rằng không có phân quyền, đứng ở khía cạnh kỹ thuật sẽ cho rằng có phân quyền thì vấn đề sẽ phức tạp hơn.

Bắt nguồn từ quy định trong Hiến pháp: “Tất cả quyền bính thuộc về nhân dân, công dân Việt Nam không phân biệt giống nòi, trai gái, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”, PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung có nói về không phân biệt giai cấp của nhà nước trong Hiến pháp 1946, tôi thấy có lý. Trong thời đại hiện nay, có lẽ cũng nên có cách nhìn mềm hơn về Nhà nước. Xét một cách đầy đủ, thì nhà nước là một thể chế xã hội, của tất cả mọi thành viên xã hội.

Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Quy định này một mặt khẳng định nguồn gốc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, mặt khác khẳng định tính thống nhất của quyền lực nhà nước là thuộc về nhân dân chứ không phải một thiết chế nào khác. Bên cạnh đó, phải khẳng định Hiến pháp 1946 đi theo hướng đề cao vị thế của nghị viện trong tương quan với các nhánh quyền lực khác. Tính trội ở đây thuộc về nghị viện. Nếu chỉ dừng lại ở quy định này, có thể thấy Hiến pháp 1946 là theo chế độ đại nghị, chế độ tính trội thuộc về cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Bởi vì, trong Hiến pháp quy định Quốc hội là cơ quan có quyền lực cao nhất. Ngày nay, trong nhiều tác phẩm khoa học nước ngoài và trong Hiến pháp của một số nước trên thế giới đều khẳng định nguyên tắc phân quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vậy Hiến pháp 1946 đã tiếp cận vấn đề này như thế nào? Hiến pháp 1946 là Hiến pháp đã áp dụng những nguyên lý cơ bản của thuyết phân quyền ở khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Điều 22 Hiến pháp 1946 quy định: “Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước

Việt Nam Dân chủ Cộng hoà”, Điều 43 quy định: “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hoà”, Điều 63 quy định: “Cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà gồm có: toà án tối cao, các toà án phúc thẩm, các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp”. Như vậy, ở đây đã có sự áp dụng nguyên lý phân quyền rất rõ. Mỗi loại cơ quan nắm một nhánh quyền lực.

Những Hiến pháp sau này chỉ nói về Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, theo tôi, tất cả các cơ quan đều mang trong mình quyền lực nhà nước, cho nên trong nhiều bài báo khoa học khi nói về Quốc hội, Chính phủ, tôi dùng thuật ngữ “các cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước” để chỉ những cơ quan đó, chứ không dùng thuật ngữ “cơ quan quyền lực” để chỉ bất kỳ một cơ quan nhà nước nào.

Như vậy, trong cơ cấu quyền lực gồm ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, quyền lập pháp thuộc về Nghị viện nhân dân, quyền hành pháp thuộc về Chính phủ, quyền tư pháp thuộc về tòa án các cấp. Theo tôi, các quy định của Hiến pháp 1946 đã phản ánh sự phân công quyền lực giữa các cơ quan cao nhất của quyền lực Nhà nước.

Một nhận xét tiếp theo của tôi về vấn đề này là Hiến pháp 1946 đã hình thành cơ chế kiểm chế quyền lực. Điều này được thể hiện khi Hiến pháp quy định quyền cụ thể của cơ quan nhà nước. Hiến pháp quy định: Chủ tịch nước Việt Nam không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc. Như vậy, ở đây không có cơ chế Chủ tịch nước chịu trách nhiệm trước

Nghị viện nhân dân. Thiết nghĩ, Chủ tịch nước chịu trách nhiệm trước nhân dân chứ không phải trước một cơ quan cụ thể nào. Mỗi khi truy tố Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc, Nghị viện sẽ lập một toà án đặc biệt để xét xử theo Điều 51 Hiến pháp 1946. Trong quan hệ giữa Chủ tịch nước với Nghị viện thì Điều 31 quy định: Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng thuận thì bắt buộc Chủ tịch phải công bố. Những quy định này của Hiến pháp 1946 cho phép liên tưởng đến những quy định của Hiến pháp Hoa Kỳ về quyền phủ quyết luật của Tổng thống. Nhưng chỉ khác là trong Hiến pháp 1946 chúng ta không nói về quyền phủ quyết bỏ túi.

Như vậy, Hiến pháp 1946 của Việt Nam cũng chịu ảnh hưởng của nền Hiến pháp nước Mỹ. Bên cạnh đó, Hiến pháp còn quy định Nghị viện có quyền biểu quyết không tín nhiệm Nội các, nhưng trong thời hạn 24 giờ sau, Chủ tịch nước có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất là 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức. Những quy định này không khác gì với cơ chế Nghị viện giải tán Chính phủ được quy định trong Hiến pháp của nhiều nước trên thế giới. Đây là điều mà các Hiến pháp nước ta sau này đã bỏ qua, không tính đến.

Hiến pháp 1946 đã áp dụng chế độ “hành pháp hai đầu”. Mô hình “hành pháp hai đầu” có một phần quyền lực hành pháp thuộc về Chủ tịch nước và một phần thuộc về Thủ tướng nhưng chủ yếu tập trung vào Chủ tịch nước. Tôi thấy Chủ tịch nước Việt Nam có vị thế như Tổng thống của nhiều nước. Chủ tịch nước đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp vì khi ấy Hiến pháp quy định Chính phủ gồm có Chủ tịch nước và Nội các. Chủ tịch nước chọn Thủ tướng, Chủ tịch nước chủ tọa Hội đồng Chính phủ, Thủ tướng chọn các thành viên Nội các. Nhưng trong các Hiến pháp sau này, vị thế Chủ tịch nước mờ đi, không còn giữ vị thế là người đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp.

Một vấn đề nữa khi nghiên cứu Hiến pháp 1946 là Hiến pháp đề cao trách nhiệm cá nhân và phân biệt trách nhiệm tập thể và cá nhân rõ hơn bất kỳ Hiến pháp nào sau này ở nước ta. Điều ấy được thể hiện với các quy định là bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức và toàn bộ Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi của Bộ trưởng. Còn Thủ tướng là người chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các.

Tôi hình dung vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước trong bản Hiến pháp 1946 ở nét cơ bản như vậy. Bắt đầu từ Hiến pháp 1959, tôi thấy nó mang dáng dấp của Hiến pháp Xô viết. Điều ấy được thể hiện ở cách thức thực hiện quyền lực. Chúng ta chuyển Chủ tịch nước thành một chế định độc lập nhưng Chủ tịch nước lại chỉ có những quyền mang tính biểu tượng Nhà nước và chỉ có quyền lớn nhất là triệu tập Hội nghị chính trị đặc

biệt. Ở Hiến pháp 1959, đổi Nghị viện thành Quốc hội, đổi Chính phủ thành Hội đồng Chính phủ. Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Đến Hiến pháp 1980 như nhiều người đã nhận xét, Hiến pháp thể hiện tư tưởng tập quyền tập trung quyền lực vào tay cơ quan đại biểu cao nhất. Tôi có dịch Hiến pháp Liên Xô, và dịch Hiến pháp 1980 sang tiếng Nga, tôi thấy Hiến pháp 1980 na ná giống Liên Xô về cách thức tổ chức quyền lực vì tất cả quyền lực tập trung ở Quốc hội. Phải chăng chúng ta đã đặt Quốc hội lên trên Hiến pháp? Điều này thể hiện ở chỗ, Hiến pháp quy định Quốc hội có thể tự đặt cho mình nhiệm vụ, quyền hạn mới, có thể giao cho Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn mới khi cần thiết.

Như vậy, giữa cách thức tổ chức quyền lực và chế độ trách nhiệm trong nhà nước có mối liên quan rất chặt chẽ với nhau. Khi chúng ta phân công lao động quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp rõ ràng thì trách nhiệm cá nhân được quy định rất rõ và khi ấy không thể đề cập trách nhiệm tập thể chung chung, trừu tượng.

Hiến pháp 1959 về sự phân công quyền lực không còn như Hiến pháp 1946, trách nhiệm tập thể được nâng cao một chút còn trách nhiệm cá nhân thì mờ dần. Đỉnh cao là Hiến pháp 1980, với việc tập quyền vào Quốc hội thì chế độ trách nhiệm tập thể càng được nâng lên. Có lẽ khi đó chúng ta chịu ảnh hưởng của lý thuyết làm chủ tập thể.

Đến Hiến pháp 1992, cũng có thay đổi về tương quan giữa hai nhánh quyền lực: hành pháp, lập pháp. Bắt đầu có sự thay đổi theo hướng đề cao vai trò của người đứng đầu Chính phủ và được thể hiện trong Hiến pháp. Nếu so với Hiến pháp 1980, có những quyền trước đây thuộc tập thể thì nay trao cho Thủ tướng Chính phủ. Có những quyền của Thủ tướng trước đây không được ghi nhận vào trong Hiến pháp thì nay đã ghi nhận vào trong Hiến pháp.

Nếu nói về tổ chức nhà nước thì lập pháp phải mạnh, hành pháp cũng phải mạnh. Đó là một lý thuyết. Trong thực tiễn trên thế giới đã tổng kết: đối với các quốc gia khi nền hành chính mạnh theo nghĩa biết quản lý, biết làm ăn, biết tổ chức (không phải mạnh về nghĩa cơ chế) thì dẫn dắt nước đến phồn vinh. Còn nếu hành chính yếu, không có khả năng quản lý thì tất yếu dẫn dắt nước đến các cuộc khủng hoảng.

Khi bàn về phân công quyền lực nhà nước, tôi suy nghĩ không chỉ bàn về phân công quyền lực theo chiều ngang mà phải bàn tới cả phân công quyền lực theo chiều dọc - quyền lực ấy phổ biến xuống địa phương như thế nào trong thiết chế, trong cơ cấu nhà nước. Đọc Hiến pháp 1946 thấy khác hẳn các Hiến pháp sau này ở chỗ: ở tất cả các cấp hành chính địa phương của chúng ta sau này đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Chúng ta quy định “Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương”, và Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Ở đây có sự mâu thuẫn. Điều này thể hiện ở chỗ: Hội đồng nhân dân đặt ra nghị quyết trái với Trung ương thì Ủy

ban nhân dân vẫn phải chấp hành theo Hội đồng, nếu không sau này người ta không bầu cho thì sao. Do đó, ngay trong quy tắc này đã có sự mâu thuẫn.

Về phương diện hành chính, theo Hiến pháp 1946, nước ta được chia thành ba bộ. Mỗi bộ chia thành tỉnh, tỉnh chia thành huyện, bộ và huyện không có Hội đồng. Từ đó, tôi nghĩ đến cơ chế: bộ là bàn tay nối dài của Chính phủ tới các vùng lãnh thổ và huyện là bàn tay nối dài của tỉnh tới các xã. Nó như là một cấp trung chuyển quyền lực. Phải chăng Việt Nam đã áp dụng chế độ tản quyền? Ở đây, tôi cho rằng có đáng đáp của chế độ tản quyền, tức là quyền lực trung ương tản về các địa phương để quản lý. Chỉ có điều, khi nói về tổ chức chính quyền địa phương, Hiến pháp 1946 chỉ nói về phương diện hành chính. Phải chăng thiết chế Hội đồng khi đó được coi như là thiết chế để thực hiện quyền hành pháp chứ không phải như sau này chúng ta quan niệm là cơ quan quyền lực nhà nước. Nếu cho rằng Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực thì các cơ quan khác không có quyền lực hay sao? Tất nhiên, Hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện nhưng đại diện để thực hiện quyền hành pháp bằng việc ra các nghị quyết. Khi đó, trong Hiến pháp 1946 cũng không nói Chính phủ là cơ quan chấp hành của Nghị viện và Ủy ban hành chính là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, nhưng với tư cách là cơ quan hành chính thì đương nhiên nó phải chấp hành.

Tôi nghĩ khi sửa đổi Hiến pháp 1992 thì vấn đề quan trọng nhất là vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực. Tổ chức quyền lực

để phục vụ nhân dân. Đó là hai nội dung cơ bản nhất của các bản Hiến pháp. Nếu chúng ta không giải quyết được vấn đề này sẽ dẫn đến tình trạng phân công quyền lực không rõ ràng giữa Quốc hội với Chính phủ với Tòa án, và cũng sẽ có sự phân công không rõ ràng giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Đó là vấn đề lớn mà Hiến pháp cần giải quyết.

### **Phát biểu của TS. Ngô Đức Mạnh\***

Trước hết, tôi trình bày một số suy nghĩ về hiệu lực của Hiến pháp 1946. Có người nói Hiến pháp 1946 không được công bố nên trên thực tế bản Hiến pháp này không được thực hiện. Do đó, sau này chúng ta chỉ thực hiện những gì mà các bản Hiến pháp sau được công bố. Ở đây, chúng ta có thể nói đến hai khái niệm. Khái niệm thứ nhất là về giá trị pháp lý của bản Hiến pháp. Giá trị pháp lý thể hiện ở chỗ, bản Hiến pháp đã được Nghị viện nhân dân thông qua, và bản Hiến pháp này sẽ được toàn dân phúc quyết. Cũng chính Nghị viện nhân dân biểu quyết đồng ý là trong tình hình đất nước có chiến tranh thì không thể đưa Hiến pháp ra để toàn dân phúc quyết. Thứ hai là hiệu lực (hay căn cứ thực tế). Căn cứ thực tế có nghĩa là trên thực tế, sau khi Hiến pháp được thông qua, toàn bộ tổ chức chính quyền của chúng ta: Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chính quyền địa phương đều được vận hành theo các quy định của Hiến pháp 1946. Như vậy, không thể phủ nhận những căn cứ như tôi đã nêu ở trên.

Giá trị nổi bật của Hiến pháp 1946 là thiết lập nền pháp chế, nền lập hiến, nhà nước pháp quyền. Có ý kiến cho rằng, chúng ta không có nền lập hiến vì chúng ta không có nhà nước pháp quyền. Tôi nghĩ rằng, các nền văn minh khác từ thế kỷ 19 của Pháp, Mỹ cũng gọi là nhà nước pháp quyền mặc dù đã có

---

\*. Nguyên Giám đốc Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội. Hiện là Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội Khóa XII.

bản Hiến pháp. Cho nên tinh thần, giá trị pháp quyền chứa đựng các bản Hiến pháp ấy. Vấn đề làm sao để tinh thần, giá trị ấy được kế thừa, phát huy và được triển khai trên thực tế. Đó là cả một quá trình lâu dài, cho nên với suy nghĩ như vậy, tôi cho rằng nền lập hiến của chúng ta phải được khẳng định và bắt đầu từ bản Hiến pháp 1946. Ở đây, chúng ta nhận thấy Hiến pháp 1946 chứa đựng những giá trị tư tưởng, giá trị chính trị - pháp lý. Đây là một bản Hiến pháp rất ngắn gọn, cô đọng so với các bản Hiến pháp hiện nay khá nặng nề, vì chúng ta quy định rất nhiều điều.

Tôi nghĩ chúng ta phải hiểu được tinh thần của Hiến pháp thì mới có thể giải thích được Hiến pháp. Hiến pháp 1946 và Hiến pháp khác không thể quy định đầy đủ được. Do đó, cần có cơ chế giải thích Hiến pháp và bảo vệ Hiến pháp. Có ý kiến cho rằng Hiến pháp 1946 không có cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Tôi nghĩ vấn đề không phải như vậy, vì khi Hiến pháp được thông qua và theo quy định thì Hiến pháp phải được toàn dân phúc quyết. Cơ chế đó đã là sự bảo vệ rất vững chắc cho Hiến pháp. Có điều trong hoàn cảnh khó khăn lúc bấy giờ, chúng ta không thể thực thi được quy định đó một cách đầy đủ.

Cho nên, để kế thừa những giá trị của Hiến pháp 1946, phải kế thừa cả tư tưởng của Hiến pháp. Nếu kế thừa được tư tưởng của bản Hiến pháp thì chúng ta mới có thể soi rọi trong công cuộc xây dựng nhà nước hiện nay và trở lại tư tưởng tự do, bình đẳng, bác ái; trở lại quyền con người và tư tưởng về quyền của chủ sở hữu của từng cá nhân được tự do về quyền tài sản của mình; quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; ... và những quyền cơ bản khác. Như vậy, chúng ta sẽ có căn cứ giải thích Hiến

pháp đầy đủ. Nhiều nước trên thế giới thường có quan điểm giải thích Hiến pháp là giải thích tinh thần của Hiến pháp đó, không phải là những quy định cụ thể. Vì thế nên một thẩm phán khi áp dụng luật hoặc giải thích Hiến pháp, họ phải căn cứ vào tinh thần của các quy định và chính tinh thần đó là động lực phát huy được tính pháp lý cũng như đạo đức của người thẩm phán khi nhận thức và hiểu được vấn đề mà không phải chờ những quy định cụ thể. Giá trị đó của bản Hiến pháp 1946 được kế thừa và phát triển trong các bản hiến pháp sau này.

Về mặt kỹ thuật lập pháp, chúng ta đã cố gắng xây dựng Hiến pháp thành đạo luật cơ bản mà không phải là bản Hiến pháp có giá trị pháp lý cao nhất. Điều này thể hiện ở chỗ, chúng ta cố gắng đưa ra tất cả các quy định cụ thể. Ví dụ, khi sửa đổi Hiến pháp vào năm 2001, chúng ta bổ sung cả quy định Quốc hội có thể quyết định vấn đề phân bổ ngân sách trung ương. Những quy định cụ thể như thế, vô hình chung đã làm giảm giá trị của Hiến pháp và biến Hiến pháp thành một đạo luật thông thường với những quy định rất cụ thể. Điều này đặt ra một vấn đề khó cho chúng ta là: muốn đổi mới bộ máy nhà nước thì phải sửa đổi Hiến pháp, dẫn đến tính trường tồn, giá trị lâu bền của Hiến pháp bị xâm phạm. Nếu nghiên cứu Hiến pháp 1946 về khía cạnh tổ chức bộ máy nhà nước, về Quốc hội thì trong bản Hiến pháp này cần phải quy định những gì có giá trị cao cả nhất, những gì có tính vĩnh hằng, tính trường tồn. Với những quy định về Quốc hội của chúng ta hiện nay thì không thể nói đến những đặc điểm bản chất thuộc về chức năng của Quốc hội. Hướng cần đổi mới chính là phát huy chức năng đại diện của Quốc hội bên

canh chức năng lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Ở đây, chúng ta không thể lạm dụng Hiến pháp để quyết định tất cả các quyền Quốc hội có thể thực hiện được. Chúng ta phải hiểu tinh thần của Hiến pháp quy định những vấn đề nguyên tắc, nền tảng. Bên cạnh đó, chúng ta sẽ có những quy định cụ thể hơn trong các luật tổ chức bộ máy Nhà nước, đó là điều có thể thay đổi, bổ sung. Còn quy định của Hiến pháp chính là những quy định có giá trị lâu bền.

Về một số vấn đề khác liên quan đến tổ chức hoạt động của Quốc hội hiện nay, các bản hiến pháp của chúng ta đang quy định nhiều quyền của cơ quan thường trực Quốc hội. Trong khi đó, với tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, đây là cơ quan quyết định tập thể, theo đa số và có tính đại diện cao nhất. Do đó, nếu nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp về các phần liên quan đến Quốc hội thì cần phải cân nhắc lại những quy định giữa việc đề cao quyền Quốc hội - với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất với quyền của cơ quan thường trực Quốc hội. Cơ quan thường trực không thể có những quyền mà quyền đó có thể ảnh hưởng đến phạm vi thẩm quyền của Quốc hội, ví dụ như quyền giải thích hiến pháp, vì đây là một thiết chế rất quan trọng. Với cách thức tổ chức như hiện nay thì rõ ràng những quy định như vậy không thể thực hiện được và sẽ ảnh hưởng đến tính uy nghiêm và tính giá trị cao nhất của Hiến pháp.

Những quy định khác cũng cần tính đến trong lần sửa đổi hiến pháp sắp tới, đó là những quy định về đại biểu Quốc hội. Tôi thấy rằng những quy định của Hiến pháp 1946 về nghị viên cũng rất rõ ràng và đầy đủ, thể hiện ở chỗ nghị viên không chỉ là

đại diện cho cử tri địa phương mà còn đại diện cho nhân dân cả nước. Tôi nghĩ rằng, tinh thần đó phải được quán triệt và như vậy với quy định ngắn gọn này, rõ ràng nghị viên phải làm theo chức năng đại diện của mình. Sau này, chúng ta cố gắng quy định nhiều điều khoản khác như là phải tiếp xúc cử tri, phải có trách nhiệm báo cáo. Những quy định như vậy nên được quy định ở những văn bản dưới Hiến pháp mới bảo đảm được giá trị của Hiến pháp.

Từ những phân tích cho thấy không những chúng ta phải hiểu Hiến pháp 1946 theo quan điểm lịch sử và đặt trong bối cảnh hiện nay mà về mặt kỹ thuật lập pháp, cách thức quy định cũng là vấn đề có ý nghĩa không nhỏ đối với chúng ta khi nghiên cứu Hiến pháp 1946.

### **Phát biểu của PGS. TS. Hoàng Thế Liên\***

1. Chúng ta có lịch sử lập hiến hơn 60 năm. Trong hơn 60 năm đó, chúng ta có bốn bản Hiến pháp (1946, 1959, 1980 và 1992). Xuyên suốt bốn bản hiến pháp có một đặc trưng rất tiêu biểu của lịch sử lập hiến nước ta, đó là tất cả các bản Hiến pháp đều được xây dựng và ban hành trong thời đại do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Tại mỗi thời điểm bước ngoặt của lịch sử đất nước, chúng ta đều xây dựng, ban hành Hiến pháp mới thể hiện đường lối chiến lược mới. Vì vậy, trong lý luận cũng như thực tiễn lập pháp, có thể dễ dàng nhận thấy rằng, Hiến pháp nước ta có một sứ mệnh lớn trong việc thể chế hoá đường lối của Đảng. Do đó, trong các bản Hiến pháp của nước ta thường có hai nhóm nội dung.

Với tư cách là đạo luật cơ bản của đất nước, Hiến pháp quy định những vấn đề lớn mang tính chiến lược, thể hiện sự ghi nhận những giá trị mà cả dân tộc đã đạt được trong suốt chiều dài lịch sử, kế thừa và tiếp tục phát triển những giá trị được thực tiễn kiểm nghiệm của những bản Hiến pháp trước. Nội dung này biến động không nhiều, thường khá ổn định.

Bên cạnh đó, như đã nêu ở trên, tất cả các bản Hiến pháp của chúng ta đều được xây dựng và ban hành trong thời đại do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Trong đặc điểm của hệ thống chính trị do một Đảng cầm quyền nên trong nội dung của các bản Hiến pháp đều thể hiện rất rõ những chủ trương lớn được Đảng đặt ra

---

\*. Thứ trưởng Bộ Tư pháp

trong các cương lĩnh. Tuy nhiên, nếu chúng ta quá nhấn mạnh sứ mệnh này của Hiến pháp, thể chế một cách máy móc đường lối của Đảng trong từng thời kỳ phát triển thì trong điều kiện mới với nhiều biến động đòi hỏi phải có sự cải cách, đổi mới, chúng ta sẽ tự gây khó khăn cho mình.

Vì vậy, vấn đề đặt ra ở đây là giải quyết như thế nào về mối quan hệ giữa Hiến pháp với tư cách là đạo luật cơ bản (đạo luật gốc) đặt nền tảng cho cả hệ thống pháp luật của đất nước và sứ mệnh thể chế hoá đường lối của Đảng trong lập hiến. Thể chế hoá đường lối của Đảng vào Hiến pháp những vấn đề gì? Ở tầm nào? Đây là vấn đề cần được cân nhắc kỹ. Tôi nghiệm thấy rằng do chúng ta chưa giải quyết tốt các vấn đề này, nên vẫn còn một số vấn đề tuy đã đưa vào Hiến pháp nhưng chưa thực sự ngang tầm với vị trí của Hiến pháp. Đồng thời, tính khái quát mang tầm chiến lược trong một số quy định của Hiến pháp cũng chưa thật ngang tầm với quy định hiến định. Do đó, lẽ ra Hiến pháp phải có tính bền lâu lại luôn bị đặt trong trạng thái đòi hỏi phải được sửa đổi, bổ sung, làm cho quá trình cải cách gặp những khó khăn nhất định vì nhiều vấn đề cải cách chưa phù hợp với Hiến pháp, đòi hỏi phải sửa đổi Hiến pháp mới có thể thực hiện được. Hơn nữa, nếu chúng ta giải quyết không thoả đáng các vấn đề nêu trên thì vô hình chung sẽ “thời sự hoá Hiến pháp” với tư cách là văn bản cần được bảo đảm tính ổn định cao nhất trong hệ thống pháp luật, biến Hiến pháp thành một đạo luật bình thường. Đó là điều cần phải tránh.

2. Sau Cách mạng tháng Tám 1945, trong lúc còn phải đối mặt với nhiều vấn đề cấp bách nhưng Đảng và Bác Hồ vẫn đặt

ra nhiệm vụ lớn là xây dựng cho được Hiến pháp. Xin nêu ra các dẫn chứng chứng minh cho tính nhất quán, quyết liệt, thể hiện khát vọng của cả dân tộc trong vấn đề xây dựng Hiến pháp. Ngày 02-09-1945, Bác Hồ đọc Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Ngày 03-09-1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đưa ra sáu nhiệm vụ trong đó có nhiệm vụ xây dựng Hiến pháp. Ngày 20-09-1945, Chính phủ đã thành lập Ban dự thảo Hiến pháp. Đến tháng 11-1945, dự thảo Hiến pháp được công bố cho toàn dân thảo luận. Ngày 02-03-1946, Quốc hội thành lập Ban dự thảo Hiến pháp của Quốc hội. Ngày 08-11-1946, Hiến pháp được thông qua. Nhìn vào những sự kiện này, chúng ta thấy một tinh thần khẩn trương, quyết liệt và bài bản. Chúng ta còn nhớ vào năm 1919, Bác Hồ đại diện cho dân tộc ta đưa ra yêu sách phải ban hành Hiến pháp ở Việt Nam để bảo đảm quyền dân chủ cho nhân dân. Lúc bấy giờ nước ta còn nằm trong tay thực dân phong kiến, chúng ta có quyền đòi và đấu tranh giành độc lập cho dân tộc và dân chủ cho nhân dân bằng việc yêu cầu ban hành Hiến pháp. Nhưng khi chúng ta đã giành được độc lập, có chính quyền trong tay nhân dân, thì có đầy đủ điều kiện nhất để Bác thực hiện khát vọng của mình là xây dựng, ban hành Hiến pháp để thực hiện một Nhà nước thực sự dân chủ. Điều đó thể hiện sự nhất quán trong tư duy chính trị của Đảng và Bác Hồ, đau đáu một khát vọng xây dựng một nước Việt Nam độc lập dân chủ và giàu mạnh.

3. Về vấn đề tư pháp, Hiến pháp 1946 có nhiều giá trị rất đáng trân trọng. Quy định về cơ quan tư pháp trong Hiến pháp 1946 có 7 điều, 13 dòng với 151 từ, nhưng đã chuyển tải đầy đủ,

sâu sắc những nguyên tắc lớn, cơ bản, phổ biến ở mức độ cô đọng và phù hợp với thông lệ quốc tế. Khái niệm cơ quan tư pháp rõ ràng chỉ là toà án; tổ chức toà án theo thẩm quyền xét xử và hai cấp xét xử; tính độc lập của xét xử được đề cao; xét xử công khai; phụ thẩm nhân dân chỉ có trong xét xử vụ án hình sự... Đó là những nguyên tắc có giá trị bền lâu làm nền tảng cho một nền tư pháp hiện đại. Trong khi đó ở các Hiến pháp sau này, nhất là Hiến pháp 1992 quy định về tư pháp nhiều điều, nhiều dòng và từ hơn (15 điều, 75 dòng với khoảng 830 từ). Nhưng càng quy định nhiều vấn đề, chúng ta càng thấy lúng túng trong triển khai các tư tưởng đổi mới về cải cách tư pháp.

Chẳng hạn trong Hiến pháp 1992, tại Chương X, không gọi là cơ quan tư pháp như Hiến pháp 1946 mà gọi là Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân. Do đó, khái niệm tư pháp có nội hàm rộng hơn. Sách kinh điển coi tư pháp là hoạt động trong xét xử của toà án. Bây giờ chúng ta mở rộng khái niệm tư pháp bao gồm cả điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, gây trùng lẫn về chức năng tư pháp và hành chính, làm cho một số cơ quan tư pháp trở thành “lưỡng tính”, không biết nằm trong phạm vi của cuộc cải cách nào tư pháp hay hành chính?

Gần đây, theo Nghị quyết 49 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp, thì toà án được coi là khâu trung tâm trong cải cách tư pháp. Đó là một tiến bộ lớn trong quan niệm về tư pháp, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho chúng ta trong việc xác định thứ tự ưu tiên trong các giải pháp cải cách tư pháp. Tuy nhiên, chủ trương lớn đó cũng đòi hỏi phải lý giải rõ nội hàm của chủ trương coi toà án là khâu trung tâm của cải cách tư pháp. Theo

hiểu biết bước đầu của tôi, thì vai trò trung tâm của toà án được hiểu như sau:

- Phải xây dựng toà án thành thiết chế có đủ sức giải quyết hầu hết các tranh chấp xảy ra trong xã hội. Trong điều kiện mới, được kiện ra toà án để giải quyết các tranh chấp xảy ra đã trở thành một quyền rất quan trọng.

- Phải cải cách như thế nào để toà án trở thành cơ quan cao nhất trong các cơ quan tư pháp. Ngoài Quốc hội ra, không nên giao cho một cơ quan nào khác đứng cao hơn Toà án, có quyền giám sát hoạt động xét xử của toà án. Ở nhiều nước trên thế giới, chỉ có toà án mới có thẩm quyền ra lệnh bắt người.

- Cải cách các cơ quan tư pháp khác không ngoài mục đích phục vụ tốt nhất hoạt động xét xử công khai, độc lập, dân chủ và công lý của toà án.

Hiến pháp 1946 đặt nền móng để chúng ta xây dựng một nền tư pháp nhân dân. Tính nhân dân của nền tư pháp ít nhất phải bảo đảm cho được hai nội dung: một là, toà án phải phục vụ cho lợi ích của nhân dân và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Thứ hai, hoạt động của toà án phải được mở rộng để nhân dân tham gia như chế định phụ thẩm, luật sư bào chữa, xét xử công khai, công bố bản án, quyết định của toà án. Phụ thẩm trong Hiến pháp 1946 chỉ tham gia vào xét xử các vụ án hình sự thôi. Điều này rất đúng với thông lệ quốc tế. Nhưng ở Hiến pháp 1992, chúng ta phát triển chế định Hội thẩm nhân dân có quyền tham gia cả vào các vụ án dân sự, hình sự. Chúng ta có phần lẫn lộn giữa pháp luật về công pháp và pháp luật về tư

pháp trong vấn đề này. Các nước trên thế giới quy định trong xét xử vụ án hình sự mới có công tố, có bồi thẩm đoàn; trong việc giải quyết các tranh chấp dân sự, không có sự tham gia của công tố, bồi thẩm đoàn.

Hiến pháp nào của nước ta cũng quy định nguyên tắc hai cấp xét xử. Trên thực tế, chúng ta lại không tổ chức toà án theo hai cấp xét xử mà một cấp xét xử lại nhiều thẩm quyền xét xử, trừ toà án cấp huyện có thẩm quyền xét xử sơ thẩm chưa thật đầy đủ. Chính vì chúng ta chưa tổ chức toà án theo đúng nguyên tắc hai cấp xét xử mà lại tổ chức theo lãnh thổ với nhiều thẩm quyền ở một cấp toà án nên dẫn tới có nhiều toà sơ thẩm, nhiều toà phúc thẩm trong lúc còn thiếu cán bộ tư pháp và thiếu kinh phí hoạt động. Vì vậy, phải coi việc tổ chức toà án theo cấp xét xử (bỏ cách tổ chức toà án theo lãnh thổ) là một trong những giải pháp cấp bách cần tập trung thực hiện cho bằng được trong thời gian trước mắt.

4. Nguyên tắc tư pháp độc lập cần được hiểu như thế nào? Tư pháp độc lập có phải chỉ trong xét xử không? Theo tôi, cần hiểu rộng ra tư pháp độc lập không chỉ trong xét xử. Trong xét xử, hội đồng xét xử phải độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; đó là điều không còn bàn cãi. Nhưng theo tôi, để đạt được sự độc lập đó, yêu cầu đặt ra là giữa các cấp xét xử cũng phải độc lập với nhau và từng thẩm phán, hội thẩm nhân dân trong hội đồng xét xử cũng phải độc lập với nhau. Điều tối kỵ là giữa các cấp toà án có mối quan hệ hành chính; bởi quan hệ giữa các cấp toà án là quan hệ tổ tụng. Việc gộp cả hai quan hệ hành chính, quan hệ tổ tụng vào làm một là không phù hợp với nguyên tắc độc lập của tư pháp.

Do đó, tôi đề nghị chúng ta cần có một đề tài nghiên cứu không những nhằm làm rõ nội hàm của nguyên tắc tư pháp độc lập dưới sự lãnh đạo của Đảng mà còn tìm ra các giải pháp hữu hiệu nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc quan trọng này.

Trong cuộc hội thảo hôm nay, tôi xin có một số ý kiến như vậy, mong nhận được sự góp ý, trao đổi lại của các đồng chí và các bạn.

**PHÔ LÔC**  
**HIẾN PHÁP NƯỚC VIỆT NAM ĐỘC LẬP**  
**CỘNG HÒA NHÂN DÂN 1946**

---

**LỜI NÓI ĐẦU**

Cuộc Cách mạng tháng Tám đã giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân và lập ra nền dân chủ cộng hoà.

Sau 80 năm tranh đấu, dân tộc Việt Nam đã thoát khỏi vòng áp bức của chính sách thực dân, đồng thời đã gạt bỏ chế độ vua quan. Nước nhà đã bước sang một quãng đường mới.

Nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ.

Được quốc dân giao cho trách nhiệm thảo bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Quốc hội nhận thấy rằng Hiến pháp Việt Nam phải ghi lấy những thành tích vẻ vang của cách mạng và phải xây dựng trên những nguyên tắc dưới đây:

- Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo.
- Đảm bảo các quyền tự do dân chủ.

- Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân.

Với tinh thần đoàn kết, phấn đấu sẵn có của toàn dân, dưới một chính thể dân chủ rộng rãi, nước Việt Nam độc lập và thống nhất tiến bước trên đường vinh quang, hạnh phúc, cùng nhịp với trào lưu tiến bộ của thế giới và ý nguyện hoà bình của nhân loại.

**CHƯƠNG I**  
**CHÍNH THỂ**

**Điều thứ 1**

Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà.

Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo.

**Điều thứ 2**

Đất nước Việt Nam là một khối thống nhất Trung Nam Bắc không thể phân chia.

**Điều thứ 3**

Cờ của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà nền đỏ, giữa có sao vàng năm cánh.

Quốc ca là bài Tiến quân ca.

Thủ đô đặt ở Hà Nội.

## CHƯƠNG II NGHĨA VỤ VÀ QUYỀN LỢI CÔNG DÂN

### *Mục A NGHĨA VỤ*

#### **Điều thứ 4**

Mỗi công dân Việt Nam phải:

- Bảo vệ Tổ quốc
- Tôn trọng Hiến pháp
- Tuân theo pháp luật.

#### **Điều thứ 5**

Công dân Việt Nam có nghĩa vụ phải đi lính.

### *Mục B QUYỀN LỢI*

#### **Điều thứ 6**

Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: chính trị, kinh tế, văn hoá.

#### **Điều thứ 7**

Tất cả công dân Việt Nam đều bình đẳng trước pháp luật, đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình.

#### **Điều thứ 8**

Ngoài sự bình đẳng về quyền lợi, những quốc dân thiếu số được giúp đỡ về mọi phương diện để chóng tiến kịp trình độ chung.

#### **Điều thứ 9**

Đàn bà ngang quyền với đàn ông về mọi phương diện.

#### **Điều thứ 10**

Công dân Việt Nam có quyền:

- Tự do ngôn luận
- Tự do xuất bản
- Tự do tổ chức và hội họp
- Tự do tín ngưỡng
- Tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài.

#### **Điều thứ 11**

Tư pháp chưa quyết định thì không được bắt bớ và giam cầm người công dân Việt Nam.

Nhà ở và thư tín của công dân Việt Nam không ai được xâm phạm một cách trái pháp luật.

#### **Điều thứ 12**

Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm.

#### **Điều thứ 13**

Quyền lợi các giới cần lao trí thức và chân tay được bảo đảm.

#### **Điều thứ 14**

Những người công dân già cả hoặc tàn tật không làm được việc thì được giúp đỡ. Trẻ con được săn sóc về mặt giáo dục.

#### **Điều thứ 15**

Nền sơ học cưỡng bách và không học phí. Ở các trường sơ học địa phương, quốc dân thiếu số có quyền học bằng tiếng của mình.

Học trò nghèo được Chính phủ giúp.

Trường tư được mở tự do và phải dạy theo chương trình Nhà nước.

#### **Điều thứ 16**

Những người ngoại quốc tranh đấu cho dân chủ và tự do mà phải trốn tránh thì được trú ngụ trên đất Việt Nam.

### *Mục C*

#### *BẦU CỬ, BÃI MIỄN VÀ PHÚC QUYẾT*

#### **Điều thứ 17**

Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu. Bỏ phiếu phải tự do, trực tiếp và kín.

#### **Điều thứ 18**

Tất cả công dân Việt Nam, từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái trai, đều có quyền bầu cử, trừ những người mất trí và những người mất công quyền.

Người ứng cử phải là người có quyền bầu cử, phải ít ra là 21 tuổi, và phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ.

Công dân tại ngũ cũng có quyền bầu cử và ứng cử.

#### **Điều thứ 19**

Cách thức tuyển cử sẽ do luật định.

#### **Điều thứ 20**

Nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra, theo Điều thứ 41 và 61.

#### **Điều thứ 21**

Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia, theo Điều thứ 32 và 70.

### CHƯƠNG III NGHỊ VIỆN NHÂN DÂN

#### **Điều thứ 22**

Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà.

#### **Điều thứ 23**

Nghị viện nhân dân giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài.

#### **Điều thứ 24**

Nghị viện nhân dân do công dân Việt Nam bầu ra. Ba năm bầu một lần.

Cứ 5 vạn dân thì có một nghị viên.

Số nghị viên của những đô thị lớn và những địa phương có quốc dân thiểu số sẽ do luật định.

#### **Điều thứ 25**

Nghị viên không phải chỉ thay mặt cho địa phương mình mà còn thay mặt cho toàn thể nhân dân.

#### **Điều thứ 26**

Nghị viện nhân dân tự thẩm tra xem các nghị viên có được bầu hợp lệ hay không.

### **Điều thứ 27**

Nghị viện nhân dân bầu một Nghị trưởng, 2 Phó Nghị trưởng, 12 uỷ viên chính thức, 3 uỷ viên dự khuyết để lập thành Ban thường vụ.

Nghị trưởng và Phó Nghị trưởng kiêm chức Trưởng và Phó Trưởng Ban thường vụ.

### **Điều thứ 28**

Nghị viện nhân dân mỗi năm họp hai lần do Ban Thường vụ triệu tập vào tháng 5 và tháng 11 dương lịch.

Ban Thường vụ có thể triệu tập hội nghị bất thường nếu xét cần.

Ban Thường vụ phải triệu tập Nghị viện nếu một phần ba tổng số nghị viên hoặc Chính phủ yêu cầu.

### **Điều thứ 29**

Phải có quá nửa tổng số nghị viên tới họp, hội nghị mới được biểu quyết.

Nghị viện quyết nghị theo quá nửa số nghị viên có mặt.

Nhưng muốn tuyên chiến thì phải có hai phần ba số nghị viên có mặt bỏ phiếu thuận.

### **Điều thứ 30**

Nghị viện họp công khai, công chúng được vào nghe.

Các báo chí được phép thuật lại các cuộc thảo luận và quyết nghị của Nghị viện.

Trong những trường hợp đặc biệt, Nghị viện có thể quyết nghị họp kín.

### **Điều thứ 31**

Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố.

### **Điều thứ 32**

Những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, nếu hai phần ba tổng số nghị viên đồng ý.

Cách thức phúc quyết sẽ do luật định.

### **Điều thứ 33**

Khi nào hai phần ba tổng số nghị viên đồng ý, Nghị viện có thể tự giải tán. Ban Thường vụ thay mặt Nghị viện tuyên bố sự tự giải tán ấy.

### **Điều thứ 34**

Khi Nghị viện nhân dân đã hết hạn hoặc chưa hết hạn mà tự giải tán thì Ban Thường vụ giữ chức quyền cho đến khi bầu lại Nghị viện nhân dân mới.

### **Điều thứ 35**

Hai tháng trước khi Nghị viện nhân dân hết hạn, Ban Thường vụ tuyên bố cuộc bầu cử lại. Cuộc bầu cử mới phải làm xong trong hai tháng trước ngày Nghị viện hết hạn.

Khi Nghị viện nhân dân tự giải tán, Ban Thường vụ tuyên bố ngay cuộc bầu cử lại. Cuộc bầu cử mới làm xong trong hai tháng sau ngày Nghị viện tự giải tán.

Chậm nhất là một tháng sau cuộc bầu cử, Ban Thường vụ phải họp Nghị viện nhân dân mới.

Trong khi có chiến tranh mà Nghị viện hết hạn thì Nghị viện hoặc Ban Thường vụ có quyền gia hạn thêm một thời gian không nhất định. Nhưng chậm nhất là sáu tháng sau khi chiến tranh kết liễu thì phải bầu lại Nghị viện.

#### **Điều thứ 36**

Khi Nghị viện không họp, Ban Thường vụ có quyền:

A) Biểu quyết những dự án sắc luật của Chính phủ. Những sắc luật đó phải đem trình Nghị viện vào phiên họp gần nhất để Nghị viện ưng chuẩn hoặc phế bỏ.

B) Triệu tập Nghị viện nhân dân.

C) Kiểm soát và phê bình Chính phủ.

#### **Điều thứ 37**

Phải có quá nửa tổng số nhân viên bỏ phiếu thuận, những nghị quyết của Ban Thường vụ mới có giá trị.

#### **Điều thứ 38**

Khi Nghị viện không họp được, Ban Thường vụ cùng với Chính phủ có quyền quyết định tuyên chiến hay đình chiến.

#### **Điều thứ 39**

Đầu mỗi khoá họp, sau khi Ban Thường vụ báo cáo công việc, vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm Ban Thường vụ có thể nêu ra, nếu có một phần tư tổng số nghị viên yêu cầu. Toàn Ban Thường vụ phải từ chức nếu không được tín nhiệm. Nhân viên Ban Thường vụ cũ có thể được bầu lại.

#### **Điều thứ 40**

Nếu chưa được Nghị viện nhân dân đồng ý hay trong lúc Nghị viện không họp mà chưa được Ban Thường vụ đồng ý thì Chính phủ không được bắt giam và xét xử những nghị viên.

Nghị viên không bị truy tố vì lời nói hay biểu quyết trong Nghị viện.

Trong trường hợp phạm pháp quá tang, Chính phủ có thể bắt giam nghị viên ngay nhưng chậm nhất là 24 giờ phải thông tri cho Ban Thường vụ. Ban Thường vụ hoặc Nghị viện sẽ định đoạt.

Khi một nghị viên mất quyền ứng cử thì đồng thời mất cả tư cách nghị viên.

#### **Điều thứ 41**

Nghị viện phải xét vấn đề bãi miễn một nghị viên khi nhận được đề nghị của một phần tư tổng số cử tri tỉnh hay thành phố đã bầu ra nghị viên đó. Nếu hai phần ba tổng số nghị viên ưng thuận đề nghị bãi miễn thì nghị viên đó phải từ chức.

#### **Điều thứ 42**

Phụ cấp của các nghị viên sẽ do luật định.

### **CHƯƠNG IV**

### **CHÍNH PHỦ**

#### **Điều thứ 43**

Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hoà.

#### **Điều thứ 44**

Chính phủ gồm có Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, Phó Chủ tịch và Nội các.

Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng. Có thể có Phó Thủ tướng.

#### **Điều thứ 45**

Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà chọn trong Nghị viện nhân dân và phải được hai phần ba tổng số nghị viên bỏ phiếu thuận.

Nếu bỏ phiếu lần đầu mà không đủ số phiếu ấy, thì lần thứ nhì sẽ theo đa số tương đối.

Chủ tịch nước Việt Nam được bầu trong thời hạn 5 năm và có thể được bầu lại.

Trong vòng một tháng trước khi hết nhiệm kỳ của Chủ tịch, Ban Thường vụ phải triệu tập Nghị viện để bầu Chủ tịch mới.

#### **Điều thứ 46**

Phó Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà chọn trong nhân dân và bầu theo lệ thường.

Nhiệm kỳ của Phó Chủ tịch theo nhiệm kỳ của Nghị viện.

Phó Chủ tịch giúp đỡ Chủ tịch.

Khi Chủ tịch từ trần hay từ chức thì Phó Chủ tịch tạm quyền Chủ tịch. Chậm nhất là hai tháng phải bầu Chủ tịch mới.

#### **Điều thứ 47**

Chủ tịch nước Việt Nam chọn Thủ tướng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Nếu được Nghị viện tín nhiệm,

Thủ tướng chọn các Bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn thể danh sách. Thứ trưởng có thể chọn ngoài Nghị viện và do thủ tướng đề cử ra Hội đồng Chính phủ duyệt y.

Nhân viên Ban thường vụ Nghị viện không được tham dự vào Chính phủ.

#### **Điều thứ 48**

Nếu khuyết Bộ trưởng nào thì Thủ tướng thoả thuận với Ban Thường vụ để chỉ định ngay người tạm thay cho đến khi Nghị viện họp và chuẩn y.

#### **Điều thứ 49**

Quyền hạn của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà:

A) Thay mặt cho nước.

B) Giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân.

C) Ký sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ.

D) Chủ tọa Hội đồng Chính phủ.

Đ) Ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết nghị.

E) Thương huy chương và các bằng cấp danh dự.

G) Đặc xá.

H) Ký hiệp ước với các nước.

I) Phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước.

K) Tuyên chiến hay đình chiến theo như Điều thứ 38 đã định.

#### **Điều thứ 50**

Chủ tịch nước Việt Nam không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc.

#### **Điều thứ 51**

Mỗi khi truy tố Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc, Nghị viện sẽ lập một toà án đặc biệt để xét xử.

Việc bắt bớ và truy tố trước toà án một nhân viên Nội các về thường tội phải có sự ưng chuẩn của Hội đồng Chính phủ.

#### **Điều thứ 52**

Quyền hạn của Chính phủ:

- A) Thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện.
- B) Đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện.
- C) Đề nghị những dự án sắc luật ra trước Ban Thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt.
- D) Bãi bỏ những mệnh lệnh và nghị quyết của cơ quan cấp dưới, nếu cần.
- Đ) Bổ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong các cơ quan hành chính hoặc chuyên môn.
- E) Thi hành luật động viên và mọi phương sách cần thiết để giữ gìn đất nước.
- G) Lập dự án ngân sách hàng năm.

#### **Điều thứ 53**

Mỗi Sắc lệnh của Chính phủ phải có chữ ký của Chủ tịch nước Việt Nam và tùy theo quyền hạn các Bộ, phải có một hay nhiều vị Bộ trưởng tiếp ký. Các vị Bộ trưởng ấy phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện.

#### **Điều thứ 54**

Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức.

Toàn thể Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi một Bộ trưởng.

Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các. Nhưng 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 viên nêu vấn đề ấy ra.

Trong hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước Việt Nam có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất là 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức.

#### **Điều thứ 55**

Các Bộ trưởng phải trả lời bằng thư từ hoặc bằng lời nói những điều chất vấn của Nghị viện hoặc của Ban Thường vụ. Kỳ hạn trả lời chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thư chất vấn.

#### **Điều thứ 56**

Khi Nghị viện hết hạn hoặc tự giải tán, Nội các giữ chức quyền cho đến khi họp Nghị viện mới.

## CHƯƠNG V

### HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN HÀNH CHÍNH

#### Điều thứ 57

Nước Việt Nam về phương diện hành chính gồm có ba bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã.

#### Điều thứ 58

Ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã có Hội đồng nhân dân do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra.

Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã hay xã cử ra Ủy ban hành chính.

Ở bộ và huyện, chỉ có Ủy ban hành chính. Ủy ban hành chính bộ do Hội đồng các tỉnh và thành phố bầu ra. Ủy ban hành chính huyện do Hội đồng các xã bầu ra.

#### Điều thứ 59

Hội đồng nhân dân quyết nghị về những vấn đề thuộc địa phương mình. Những nghị quyết ấy không được trái với chỉ thị của các cấp trên.

Ủy ban hành chính có trách nhiệm:

- A) Thi hành các mệnh lệnh của cấp trên.
- B) Thi hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân địa phương mình sau khi được cấp trên chuẩn y.
- C) Chỉ huy công việc hành chính trong địa phương.

#### Điều thứ 60

Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với Hội đồng nhân dân địa phương mình.

#### Điều thứ 61

Nhân viên Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính có thể bị bãi miễn.

Cách thức bãi miễn sẽ do luật định.

#### Điều thứ 62

Một đạo luật sẽ định rõ những chi tiết tổ chức các Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính.

## CHƯƠNG VI

### CƠ QUAN TƯ PHÁP

#### Điều thứ 63

Cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa gồm có:

- A) Tòa án tối cao.
- B) Các tòa án phúc thẩm.
- C) Các tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp.

#### Điều thứ 64

Các viên thẩm phán đều do Chính phủ bổ nhiệm.

#### Điều thứ 65

Trong khi xử việc hình thì phải có phụ thẩm nhân dân để hoặc tham gia ý kiến nếu là việc tiểu hình, hoặc cùng quyết định với thẩm phán nếu là việc đại hình.

#### Điều thứ 66

Quốc dân thiểu số có quyền dùng tiếng nói của mình trước Tòa án.

**Điều thứ 67**

Các phiên toà đều phải công khai, trừ những trường hợp đặc biệt.

Người bị cáo được quyền tự bào chữa lấy hoặc mượn luật sư.

**Điều thứ 68**

Cấm không được tra tấn, đánh đập, ngược đãi những bị cáo và tội nhân.

**Điều thứ 69**

Trong khi xét xử, các viên thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp.

CHƯƠNG VII  
**SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP**

**Điều thứ 70**

Sửa đổi Hiến pháp phải theo cách thức sau đây:

- A) Do hai phần ba tổng số nghị viên yêu cầu.
- B) Nghị viện bầu ra một ban dự thảo những điều thay đổi.
- C) Những điều thay đổi khi đã được Nghị viện ưng chuẩn thì phải đưa ra toàn dân phúc quyết.

