



GIÁ TRỊ PHÁP QUYỀN TRONG TƯ TƯỞNG HỒ CHÍ MINH VÀ VIỆC VẬN DỤNG, KẾ THỪA TRONG XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TRẦN NGỌC ĐƯỜNG*

Tư tưởng pháp quyền ra đời rất sớm ở nước ta. Ngay từ đầu thế kỷ XX, Nguyễn Ái Quốc, sau này là Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nêu rõ tư tưởng thượng tôn Hiến pháp và pháp luật⁽¹⁾. Tư tưởng này thể hiện trong nhiều tác phẩm của Người với nội dung phong phú, sâu sắc. Bài viết này chỉ đề cập một số khía cạnh lý luận và thực tiễn về giá trị pháp quyền trong tư tưởng Hồ Chí Minh và việc vận dụng, kế thừa trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

Giá trị pháp quyền trong tư tưởng Hồ Chí Minh

Trong số các tài sản quý báu mà Chủ tịch Hồ Chí Minh để lại, thì quan điểm lập hiến và bản Hiến pháp năm 1946 do Người làm Trưởng ban soạn thảo, thể hiện rất sâu sắc tư tưởng pháp quyền - thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong việc xây dựng Nhà nước kiểu mới ở nước ta.

Trước hết, theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, khi nước đã độc lập, quốc gia có chủ quyền thì phải sớm ban hành Hiến pháp để khẳng định về mặt pháp lý một nhà nước độc lập, có chủ quyền và là phương tiện chính trị - pháp lý cao nhất để bảo vệ độc lập và chủ quyền của đất nước.

Trong những năm tháng bôn ba nước ngoài tìm đường cứu nước, Nguyễn Ái Quốc nhận thức một cách sâu sắc nỗi nhục của

cảnh mất nước và giá trị cao quý của một nhà nước độc lập và có chủ quyền. Vì thế, khẩu hiệu lập hiến của Người trước khi có nhà nước kiểu mới sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945 là khẩu hiệu lập hiến mang tính chất đấu tranh. Trong “Bản yêu sách gửi cho Hội Vạn quốc” có ghi: Nếu được độc lập ngay thì nước chúng tôi sắp đặt một nền Hiến pháp... Nếu không đáp ứng thì dân chúng tôi sẽ khởi nghĩa.

Khi nước đã được độc lập, dân có chủ quyền, thể hiện nhất quán trong tư tưởng

* GS, TS, nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

(1) Trong thư gửi Tổng thống Mỹ, ngày 18-6-1919, kèm theo bản Yêu sách của nhân dân An Nam gửi trường đoàn các nước tham dự Hội nghị Véc-xây (Versailles), Người viết: “7. Thay chế độ ra các sắc lệnh bằng chế độ ra các đạo luật”. Trong Việt Nam yêu cầu ca, Người chỉ rõ: “Bây xin hiến pháp ban hành/ Trăm đều phải có thần linh pháp quyền”

lập hiến, Chủ tịch Hồ Chí Minh chủ trương phải tổ chức tổng tuyển cử để bầu ra Quốc hội càng sớm càng tốt, mặc dù lúc đó, thù trong, giặc ngoài, chính quyền non trẻ, ngàn cân treo sợi tóc. Thực hiện quyết tâm đó, sau một thời gian chuẩn bị khẩn trương, cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên của dân tộc ta (ngày 6-1-1946) đã bầu ra Quốc hội khóa I. Ngày 9-11-1946, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam độc lập, có chủ quyền. Hiến pháp năm 1946 đã mở ra một trang sử mới của dân tộc ta với một hệ thống chính quyền thống nhất, hoàn toàn đầy đủ danh nghĩa về mặt pháp lý để đại diện cho nhân dân Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Đúng như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: “Bên trong thì nhân dân tin tưởng vào chế độ mình. Trước thế giới, Quốc hội do dân bầu ra sẽ có một giá trị pháp lý không ai có thể phủ nhận được”⁽²⁾. Như vậy, theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, giữa độc lập dân tộc, chủ quyền quốc gia và Hiến pháp của Nhà nước có mối quan hệ không thể tách rời. Nước không được độc lập, quốc gia chưa có chủ quyền thì chưa có điều kiện để xây dựng và ban hành Hiến pháp. Khi nước đã độc lập, quốc gia có chủ quyền thì phải sớm ban hành Hiến pháp để tuyên bố về mặt pháp lý với nhân dân trong nước và thế giới một nhà nước độc lập có chủ quyền và là phương tiện để bảo vệ độc lập và chủ quyền quốc gia.

Hai là, Hiến pháp phải là một “Hiến pháp dân chủ” do nhân dân làm chủ.

Tư tưởng lập hiến phải là một “hiến pháp dân chủ” do nhân dân làm chủ, được thể hiện xuyên suốt trong tất cả các tác phẩm của Người. Trong bản “Yêu sách của nhân dân An Nam” gửi đến Hội nghị Véc-xây vào đầu năm 1919 do Nguyễn Ái Quốc khởi thảo gồm tám điểm, trong đó điểm thứ hai Người

yêu cầu: “Cải cách nền pháp lý ở Đông Dương bằng cách cho người bản xứ cũng được quyền hưởng những *đảm bảo về mặt pháp luật* như người Âu châu”⁽³⁾. Và trong một yêu sách khác gửi cho Hội Vạn quốc đề nghị: Nếu được độc lập ngay thì nước chúng tôi: sắp đặt một nền Hiến pháp về phương diện chính trị và xã hội, theo như những lý tưởng dân quyền⁽⁴⁾.

Những yêu sách nói trên vừa thể hiện tư tưởng về một bản Hiến pháp mà nội dung là “sắp đặt một nền Hiến pháp về phương diện chính trị và xã hội theo như những lý tưởng dân quyền (lý tưởng người dân làm chủ), vừa là phương tiện “bảo đảm về mặt pháp lý” để nhân dân được hưởng quyền như người châu Âu. Nhất quán với những tư tưởng đó, một ngày sau khi đọc Tuyên ngôn Độc lập, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ (ngày 3-9-1945), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đưa ra sáu nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Trong đó, nhiệm vụ thứ ba là: “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”⁽⁵⁾.

“Hiến pháp dân chủ” trong tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh còn đòi hỏi dân chủ phải là điều kiện để cho sự ra đời của một bản Hiến pháp. Các yếu tố độc lập, có chủ quyền nói ở phần trên là các điều kiện cần nhưng chưa đủ để có một hiến pháp dân chủ.

(2) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, t. 4, tr. 473

(3) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, *Sđd*, t. 1, tr. 441

(4) Xem: Nguyễn Văn Thảo: *Pháp lý phục vụ cách mạng*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1975, tr. 278

(5) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, *Sđd*, t. 4, tr. 7

Điều kiện đủ để có một “hiến pháp dân chủ” đó chính là một chế độ dân chủ. Vì thế, trong Tuyên ngôn Độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: “Vua Bảo Đại thoái vị... Dân ta lại đánh đổ chế độ quân chủ mấy mươi thế kỷ mà lập nên chế độ Dân chủ Cộng hòa”⁽⁶⁾. Nhờ chế độ dân chủ cộng hòa mà có điều kiện cho sự ra đời của một bản hiến pháp dân chủ.

Tóm lại, Hiến pháp và dân chủ trong tư tưởng pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh là hai yếu tố không tách rời nhau. “Hiến pháp dân chủ” phải là một bản hiến pháp do nhân dân làm chủ có nội dung và cách thức ban hành dân chủ. Đồng thời là phương tiện để cho nhân dân được hưởng quyền tự do, dân chủ. Ngược lại, dân chủ là điều kiện cần và đủ cho một bản “hiến pháp dân chủ” ra đời, tồn tại và phát huy giá trị.

Ba là, Hiến pháp là phương tiện tổ chức và thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân.

Sức mạnh “thần linh pháp quyền” chính là sức mạnh của Hiến pháp. Sức mạnh đó trước hết là sức mạnh của tổ chức quyền lực nhà nước bằng Hiến pháp và tuân thủ Hiến pháp. Bởi theo quan niệm của Người: “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”. Vì thế, nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước cũng tức là chủ thể tối cao của quyền lập hiến. Thông qua quyền này, nhân dân giao quyền, nhân dân ủy quyền quyền lực nhà nước của mình cho các cơ quan nhà nước. Bằng phương thức đó mà tổ chức quyền lực nhà nước mang sức mạnh của nhân dân; làm cho quyền lực nhà nước được hình thành một cách chính thức, cầm quyền một cách chính đáng và buộc quyền lực nhà

nước phải tổ chức và hoạt động trong giới hạn Hiến pháp cho phép. Đây chính là cơ sở chính trị - pháp lý cao nhất để nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước và buộc nhà nước phải chịu sự kiểm soát của nhân dân mà cụ thể là cán bộ, công chức nhà nước phải hoạt động trong giới hạn của Hiến pháp và pháp luật cho phép và phải chịu sự kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước mà nhân dân giao cho. Chính vì thế, với tư cách là Trưởng ban khởi thảo Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch Hồ Chí Minh chủ trương “Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân” bằng quy định, thành nguyên tắc và nội dung cơ bản của Hiến pháp, như Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946 đã khẳng định.

Bốn là, cần phải có Hiến pháp để nhân dân được hưởng quyền tự do, dân chủ.

Tư tưởng về quyền con người, quyền công dân có mối quan hệ mật thiết không tách rời với một bản Hiến pháp dân chủ ra đời từ nhận thức sâu sắc của Nguyễn Ái Quốc về thân phận của người dân sống trong nhà nước quân chủ chuyên chế và trong nhà nước thực dân xâm lược. Ở đó, không có Hiến pháp nên không có hiến định về quyền con người, quyền công dân, không có các định chế về Hiến pháp, về tổ chức quyền lực nhà nước để ràng buộc và đề cao trách nhiệm của nhà nước trong mối quan hệ với việc thực thi quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, xuất phát từ đạo lý được thừa nhận chung, như một giá trị tiên bộ của nhân loại là: “Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa 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”, Chủ tịch

(6) Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t. 4, tr. 3

Hồ Chí Minh trong Tuyên ngôn Độc lập - nền móng của Hiến pháp năm 1946 đã rút ra kết luận khoa học rằng: “Suy rộng ra, câu ấy có ý nghĩa 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”⁽⁷⁾. Như vậy, quyền con người theo Chủ tịch Hồ Chí Minh không chỉ là quyền của cá nhân con người như trong Tuyên ngôn Độc lập của nước Mỹ, mà còn là quyền độc lập, quyền tự quyết của một dân tộc. Tư tưởng vĩ đại của Hồ Chí Minh về quyền con người được thể hiện thành nguyên tắc “đảm bảo các quyền tự do dân chủ”⁽⁸⁾ và Chương II: “Nghĩa vụ và quyền lợi công dân” trong Hiến pháp năm 1946. Đúng như phát biểu của Chủ tịch Hồ Chí Minh tại phiên bế mạc kỳ họp thứ hai Quốc hội khóa I, ngày 9-11-1946: “Hơn 10 ngày nay, các đại biểu đã khó nhọc làm việc. Quốc hội đã thu được kết quả làm về vang cho đất nước là đã thảo luận xong bản Hiến pháp. Sau khi nước nhà được tự do 14 tháng, đã làm thành bản Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử nước nhà. Bản Hiến pháp đó còn là một vết tích lịch sử, Hiến pháp đầu tiên trong cõi Á Đông này nữa. Bản Hiến pháp đó chưa hoàn toàn nhưng nó đã làm nên theo một hoàn cảnh thực tế. Hiến pháp đó tuyên bố với thế giới nước Việt Nam đã độc lập. 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”⁽⁹⁾.

Năm là, Hiến pháp - phương tiện phân công, phân nhiệm quyền lực nhà nước thành

các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước.

Có thể nói Hiến pháp năm 1946 do Chủ tịch Hồ Chí Minh làm Trưởng ban soạn thảo đã vận dụng học thuyết phân quyền về phương diện kỹ thuật một cách sáng tạo và độc đáo phù hợp với đặc thù và tương quan lực lượng trong cuộc đấu tranh giành và giữ chính quyền nhà nước non trẻ lúc bấy giờ. Ngày nay, xem xét dưới phương diện kiểm soát quyền lực nhà nước có thể rút ra được rất nhiều điều bổ ích về việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện mới - xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Theo Hiến pháp năm 1946, quyền lực nhà nước được tổ chức thành ba quyền, gồm: “Nghị viện nhân dân (lập pháp) là cơ quan có quyền cao nhất... do công dân Việt Nam bầu ra. Ba năm bầu một lần” (Điều 22, 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); “Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc” (Điều 43), có nhiệm vụ trực tiếp quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội trong cả nước (Điều 52), “Tòa án là cơ quan tư pháp của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa” (Điều 63), có nhiệm vụ xét xử. Đặc biệt chế định Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu nhà nước (nguyên thủ quốc gia), vừa là người đứng đầu Chính phủ (hành pháp) được Hiến pháp giao nhiệm vụ và quyền hạn rất lớn: “có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại luật của Nghị viện. Những luật đã được Nghị viện

(7) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Sđd, t. 4, tr. 1

(8) Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946

(9) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Sđd, t. 4, tr. 491

biểu quyết Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là mười hôm sau khi nhận được thông tri” (Điều 31) và “Chủ tịch nước Việt Nam không phải chịu trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc” (Điều 50). Ngược lại, “Khi Nghị viện không họp, Ban thường vụ có quyền:... kiểm soát và phê bình Chính phủ” (khoản c, Điều 36); “Mỗi khi truy tố Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc, Nghị viện sẽ lập ra một tòa án đặc biệt để xét xử” (Điều 51). Đây chính là chế định pháp lý hiến định góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước.

Nghiên cứu các quy định của Hiến pháp năm 1946 có thể thấy, Hiến pháp không quy định nguyên tắc phân quyền, nhưng việc phân công quyền lực nhà nước rất rõ ràng, minh bạch, Chủ tịch nước có quyền phủ quyết tương đối (yêu cầu thảo luận lại luật trong vòng 10 ngày) và được miễn trừ trách nhiệm nhưng Nghị viện có quyền bắt tin nhiệm đối với nội các, truy tố Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước hay nhân viên nội các về tội phản quốc. Các quy định này góp phần định hình cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Ngoài cơ chế kiểm soát giữa các quyền; thanh tra, kiểm tra, tự phê bình và phê bình là các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước được Chủ tịch Hồ Chí Minh đặc biệt chú ý. Người nói: “Có kiểm tra mới huy động được tinh thần tích cực và lực lượng to tát của nhân dân, mới biết rõ năng lực và khuyết điểm của cán bộ, mới sửa chữa và giúp đỡ kịp thời”⁽¹⁰⁾. Chủ tịch Hồ Chí Minh còn đề cập đến vai trò của cơ quan chuyên trách của Nhà nước trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước. Đó là các ban thanh tra trong bộ máy nhà nước. Đồng thời, Người còn nhấn mạnh tính độc lập của các cơ quan này. Ngay

trong Sắc lệnh số 64/SL, ngày 23-11-1945, đã quy định rất rõ quyền hạn của Ban thanh tra đặc biệt trong việc “đình chức, bắt giam bất cứ nhân viên nào trong Ủy ban nhân dân hay Chính phủ đã phạm tội” và “sẽ thiết lập ngay tại Hà Nội một Tòa án đặc biệt để xử những nhân viên của các Ủy ban nhân dân hay các cơ quan Chính phủ do Ban thanh tra truy tố”. Những quy định trong Sắc lệnh số 64/SL ngay sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945 thành công, chính quyền non trẻ mới ra đời có mấy tháng thể hiện sâu sắc quan điểm xây dựng một bộ máy nhà nước kiểu mới trong sạch, một lòng, một dạ phục vụ nhân dân.

Kế thừa và phát triển các giá trị pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân

Kế thừa và phát triển các giá trị pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh, tổng kết hơn 35 năm đổi mới toàn diện đất nước và đề ra phương hướng cho giai đoạn tới, Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh: “Xác định rõ hơn vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”⁽¹¹⁾. Theo đó, cần phải tạo ra sự chuyển biến tích cực trên một số mặt sau đây:

(10) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Sđd, t. 5, tr. 636

(11) *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr. 174 - 175

Thứ nhất, nhận thức một cách đầy đủ và sâu sắc về bản chất và vai trò của Hiến pháp như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quan niệm trong xây dựng Hiến pháp năm 1946.

Trong mô hình chủ nghĩa xã hội hiện thực xô-viết với nền kinh tế kế hoạch hóa, quan liêu bao cấp, Hiến pháp cũng như pháp luật được quan niệm là của Nhà nước, do Nhà nước đặt ra, trước hết và chủ yếu là để quản lý xã hội, mà không phải là phương tiện trước hết và chủ yếu để tổ chức quyền lực nhà nước, quản lý bản thân Nhà nước và để giới hạn quyền lực nhà nước. Tuy đã có sự đổi mới một cách căn bản trong Hiến pháp năm 2013, nhưng những tư duy pháp lý này vẫn còn tồn tại trong thực tiễn lập pháp và thi hành pháp luật. Theo đó, Hiến pháp cũng như pháp luật hiện hành chưa thật sự được xem trước hết và chủ yếu là để tổ chức và quản lý bản thân Nhà nước, bảo đảm cho “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân”; không bị tha hóa sau khi nhân dân giao quyền và ủy quyền, đồng thời để bảo đảm và tạo điều kiện cho các quyền con người, quyền công dân được phát huy trong thực tiễn.

Những nhận thức chưa đầy đủ về Hiến pháp không những không phát huy được toàn vẹn vai trò của nó là phương tiện để nhân dân giao quyền, nhân dân ủy quyền quyền lực nhà nước của mình, thiết lập nên quyền lực nhà nước, mà còn thể hiện nhận thức chưa sâu sắc quyền lập hiến cao hơn quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, nên nhân dân chưa được xem là chủ thể thực sự của quyền lập hiến, chủ thể phân công quyền lực nhà nước mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quan niệm khi xây dựng Hiến pháp năm 1946. Vì thế, Hiến pháp chưa được coi là phương tiện để giới hạn quyền lực nhà nước, để ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ

và bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Chừng nào chưa có nhận thức một cách đầy đủ và sâu sắc quyền lực nhà nước là của nhân dân, thì Nhà nước vẫn còn tìm cách làm lợi cho mình, mà trên thực tế là lợi ích của con người, của công dân vẫn còn bị vi phạm. Vì thế, phải thường xuyên nâng cao ý thức thượng tôn Hiến pháp như “thần linh pháp quyền” của Nguyễn Ái Quốc - Hồ Chí Minh trong đời sống Nhà nước và đời sống xã hội.

Thứ hai, cần nhận thức một cách đúng đắn vấn đề phân công quyền lực.

Từ “tập quyền” sang “phân công quyền lực nhà nước” là một bước tiến mới về chất trong tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc pháp quyền, được Chủ tịch Hồ Chí Minh vận dụng một cách sáng tạo trong tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta theo Hiến pháp năm 1946 và được Đảng và Nhà nước ta kế thừa và phát triển thành một nguyên tắc mới về tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được ghi nhận trong *Cương lĩnh xây dựng và phát triển đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (Bổ sung, phát triển năm 2011) và trong Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, cho đến nay nhận thức về nguyên tắc này chưa thật sự đầy đủ và sâu sắc, sức ý của nguyên tắc “tập quyền” và lợi ích cục bộ còn cản trở việc tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc “phân công quyền lực nhà nước”, việc phân cấp, phân quyền chưa rõ ràng, hiệu lực, hiệu quả của hoạt động còn hạn chế.

Mặc dù, tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta đã theo nguyên tắc mới nói trên, nhưng nhiều người vẫn còn chịu ảnh hưởng của nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa trong mô hình nhà nước kế hoạch hóa, quan liêu, bao cấp, mà nội dung cốt lõi của nguyên tắc này là “tất cả quyền lực nhà nước

tập trung, thống nhất ở Quốc hội”. Theo đó, Quốc hội là cơ quan có toàn quyền, tổ chức quyền lực nhà nước không coi trọng việc phân công quyền lực giữa các quyền. Nếu có phân công thì cũng chỉ là sự phân công mang tính nội bộ do Quốc hội phân công cho Chính phủ và cho tòa án, nhằm mục đích thống nhất quyền lực nhà nước mà không phải phân công để đề cao trách nhiệm, để kiểm soát quyền lực nhà nước. Vì thế, nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa không phù hợp với nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta theo tinh thần Cương lĩnh của Đảng và Hiến pháp năm 2013. Thật ra, tính thống nhất của quyền lực nhà nước là một thuộc tính cơ bản của bất kỳ một nhà nước nào, dù đó là nhà nước tổ chức theo nguyên tắc tập quyền hay nguyên tắc phân quyền. Bởi, tập quyền hay phân quyền là cách thức tổ chức quyền lực nhà nước và không phải nhằm mục đích bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Thực tiễn chỉ ra rằng, nếu phân quyền một cách cứng rắn như ở nước Mỹ, thì giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp chế ước và đối trọng nhau một cách quyết liệt, nhưng cuối cùng giữa các nhánh quyền lực cũng phải tìm cách thỏa hiệp để đi đến thống nhất. Quyền lực nhà nước không thống nhất thì xã hội rối loạn, Nhà nước sẽ sụp đổ, điều mà giai cấp cầm quyền cũng như xã hội không mong muốn. Phân công quyền lực nhà nước một cách hợp lý là cơ sở để kiểm soát quyền lực nhà nước; bảo đảm quyền con người, quyền công dân không bị xâm hại từ phía Nhà nước, do bị lợi dụng và lạm dụng quyền lực, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Hiện nay, ở nước ta (và hầu hết các nước dân chủ và pháp quyền) trên 90% dự án luật là do Chính phủ soạn thảo trình Quốc hội xem xét thông qua. Mặc dù, Hiến pháp năm 2013 đã xác định, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp nhưng vẫn còn quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Vì thế, nhiều người vẫn còn quan niệm Chính phủ được Quốc hội giao nhiệm vụ giúp Quốc hội soạn thảo dự án luật mà không phải xuất phát từ nhu cầu và đòi hỏi của bản thân quyền hành pháp là đề xuất, soạn thảo và đưa trình chính sách quốc gia của Nhà nước dưới dạng các dự án luật để Quốc hội với tư cách là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, thay mặt nhân dân kiểm tra tính phù hợp và tính khả thi của các chính sách. Đồng thời, thông qua đó mà Quốc hội đánh giá trách nhiệm và năng lực của Chính phủ, kiểm soát hoạt động của Chính phủ, đặc biệt là kiểm soát các định hướng, chính sách của Chính phủ trong các dự án luật. Chính vì chưa nhận thức một cách sâu sắc, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, là nơi ra chính sách, mà chỉ nhấn mạnh một chiều tính chấp hành Quốc hội có thể làm cho Chính phủ dựa dẫm, ỷ lại Quốc hội, không coi trọng đúng mức một trong những quyền hạn và nhiệm vụ hàng đầu là soạn thảo dự án luật, dẫn đến chất lượng các dự án luật đưa trình Quốc hội không cao.

Đối với quyền tư pháp, mặc dù tại Điều 102, Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định, tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Nhưng trong mối quan hệ với quyền lập pháp vẫn còn có những nhận thức không đầy đủ, vẫn còn chịu ảnh hưởng của nguyên tắc tập quyền nên tính “trội” vẫn thuộc về quyền lập pháp, chỉ Quốc hội mới có quyền giám sát tối cao đối với quyền tư pháp mà ngược lại, tòa án

không có quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật của Quốc hội. Trong mỗi quan hệ với quyền hành pháp, tòa án mới chỉ có quyền xem xét và tài phán đối với các quyết định hành chính và hành vi hành chính mà chưa có quyền tài phán đối với các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ và các bộ ban hành. Vì vậy, cần sớm hình thành cơ chế tài phán tính hợp hiến của các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật.

Thứ ba, tiếp tục nâng cao nhận thức và tổ chức thực tiễn việc kiểm soát quyền lực nhà nước.

Mặc dù Hiến pháp năm 2013 đã quy định thành nguyên tắc “kiểm soát trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”, nhưng nhìn chung, những người thực thi quyền lực nhà nước chưa có nhận thức một cách đầy đủ, sâu sắc. Theo Hiến pháp năm 2013, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta bao gồm: giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của các cơ quan của Quốc hội đối với hoạt động của Nhà nước (Điều 70); kiểm tra, thanh tra trong bộ máy hành chính (Điều 96); thanh tra, kiểm tra của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới (Điều 74, Điều 98 và Điều 112); giám đốc thẩm trong hoạt động xét xử của tòa án (Điều 104) và xét xử các quyết định hành chính và hành vi hành chính của các cấp tòa án; kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân đối với hoạt động tư pháp và giám sát, phân biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Điều 9). Tuy nhiên, do nhận thức chưa thực sự đầy đủ nên các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước do Hiến pháp quy định nói trên chưa phát huy đầy đủ, hiệu lực và hiệu quả. Ý thức thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức theo nguyên tắc pháp quyền chưa như mong

muốn. Một số người có chức, có quyền còn lo kiểm soát quyền lực nhà nước ảnh hưởng đến tính thống nhất, nên kiểm soát quyền lực nhà nước nửa vời, không làm quyết liệt, đến cùng. Ngược lại, kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa xuất phát từ quyền lực nhà nước là của nhân dân, kiểm soát quyền lực nhà nước là để bảo đảm quyền lực nhà nước không bị tha hóa, luôn luôn thuộc về nhân dân.

Theo đó, kiểm soát quyền lực nhà nước trước hết là những phương thức, những quy trình, quy định mà dựa vào đó, xã hội có thể ngăn chặn, loại bỏ những hoạt động sai trái với Hiến pháp và pháp luật của các thiết chế, các cá nhân có thẩm quyền, bảo đảm cho quyền lực nhà nước thực thi đúng mục đích chung và đạt được hiệu quả cao nhất. Vì thế, kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải là một tổng thể bao gồm cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài do các chủ thể không phải là Nhà nước thực hiện (Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận, các phương tiện thông tin đại chúng, doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề và cá nhân công dân); cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong do các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp tự kiểm soát mình và kiểm soát lẫn nhau. Đồng thời, phải hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước một cách chuyên trách, độc lập do luật định (theo khoản 2, Điều 19, Hiến pháp năm 2013). Có như vậy, vấn đề cơ bản của kiểm soát quyền lực nhà nước là làm cho bộ máy nhà nước vừa có khả năng kiểm soát được xã hội, vừa không kém phần quan trọng là buộc Nhà nước phải tự kiểm soát được chính mình thì mới giải quyết được vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước một cách đầy đủ, trọn vẹn. □