

ĐIỂM MỚI TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013 VỀ PHÂN CÔNG QUYỀN LỰC GIỮA LẬP PHÁP, HÀNH PHÁP VÀ TƯ PHÁP

NGUYỄN MẠNH HÙNG*
VÕ HỒNG TÚ**

Bài viết tập trung phân tích những điểm mới của Hiến pháp năm 2013, làm sáng tỏ tinh thần quyền lập hiến thuộc về Nhân dân và chính Nhân dân là người phân công việc thực hiện quyền lực nhà nước. Bằng Hiến pháp năm 2013, Nhân dân phân công cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp; Chính phủ thực hiện quyền hành pháp; Tòa án thực hiện quyền tư pháp.

1. Quyền lập hiến thuộc về Nhân dân theo Hiến pháp năm 2013

Trong một xã hội dân chủ, để tình trạng lạm quyền không xảy ra thì Hiến pháp phải 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 năm 1946 là do một Quốc hội lập hiến thông qua¹. 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. Tư tưởng quyền lập hiến thuộc về Nhân dân và lập hiến bằng con đường Quốc hội lập hiến được thể hiện rõ trong Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946: “Được quốc dân trao cho trách nhiệm thảo bản hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Quốc hội nhận thấy rằng...”. Vậy, chủ

thể của quyền lập hiến ở đây là quốc dân. Quốc hội là chủ thể được quốc dân bầu ra để đại diện quốc dân thực hiện quyền lập hiến. Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946 có chữ “Quốc hội”, trong Chương III có quy định về “Nghị viện nhân dân”. Điều này cho thấy có sự phân biệt giữa Quốc hội lập hiến và Quốc hội lập pháp. “Quốc hội” ở Lời nói đầu là để chỉ Quốc hội lập hiến. Còn “Nghị viện nhân dân” ở Chương III là Quốc hội lập pháp. Điều này được thể hiện rõ hơn khi quy định về Nghị viện nhân dân, Hiến pháp chỉ ấn định: “Nghị viện nhân dân có quyền đặt ra các pháp luật...” (Điều 23) tức là có quyền lập pháp, chứ không có quyền lập hiến. Sự phân biệt giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp dẫn đến việc phân cấp hiệu lực pháp lý giữa Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác: Hiến pháp có hiệu lực pháp lý tối cao, các văn bản pháp luật khác phải

* ThS, Phó Trưởng khoa Luật hành chính - Nhà nước, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

** Giảng viên Luật Hiến pháp, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

1 Nguyễn Sĩ Dũng - “Hiến pháp năm 1946 với tư tưởng pháp quyền” - tại Hội thảo “Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp năm 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 01/2007.

hợp hiến². Hiến pháp năm 1946 cũng thể hiện tinh thần tối cao của một bản Hiến pháp dân chủ ở chỗ: việc sửa đổi Hiến pháp cũng phải được quyết định bởi Nhân dân. Theo Điều 70 Hiến pháp năm 1946 thì chủ thể đề nghị sửa đổi Hiến pháp được trao cho cơ quan lập pháp. Tính chất đặc biệt so với việc sửa đổi các văn bản luật khác là phải có 2/3 tổng số Nghị viên yêu cầu. Hiến pháp năm 1946 áp dụng phương thức Nhân dân trực tiếp tham gia sửa đổi Hiến pháp. Cơ quan lập pháp (Nghị viện nhân dân) đảm nhận chức năng dự thảo sửa đổi Hiến pháp, sau đó dự thảo này phải được đem ra Nhân dân phúc quyết. Song, do hoàn cảnh chiến tranh, nên việc bầu Nghị viện nhân dân chưa thực hiện 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.

Đồng thời, do hoàn cảnh lịch sử và chịu ảnh hưởng của tư duy tập quyền XHCN nên hệ quả tất yếu là chúng ta đã đề cao Quốc hội: coi quyền lập hiến thuộc về Quốc hội, không có sự tách bạch giữa lập hiến và lập pháp, quyền phúc quyết về Hiến pháp của Nhân dân không được thừa nhận trong các bản Hiến pháp năm 1959, 1980 và 1992.

Theo Hiến pháp năm 2013 thì quyền lập hiến thuộc về Nhân dân. Lời nói đầu của Hiến pháp năm 2013 đã xác định rõ: “Nhân dân Việt Nam xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp này vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Bên cạnh đó, nếu như Điều 146 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp”; thì khoản 1 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 sửa lại: “Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật

khác phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý”. Như vậy, theo Hiến pháp năm 2013 thì Hiến pháp không phải là luật cơ bản của Nhà nước mà là luật cơ bản của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, tức là luật cơ bản của Nhân dân.

Lịch sử lập hiến của nhân loại đã cho thấy, không thể quan niệm Hiến pháp là công cụ trong tay của Nhà nước để quản lý Nhân dân mà Hiến pháp phải là công cụ trong tay của Nhân dân để kiểm soát Nhà nước. Vì vậy, quyền lập hiến phải thuộc về Nhân dân chứ không thuộc về Nhà nước. Khẳng định quyền lập hiến thuộc về Nhân dân là vấn đề cốt lõi nhất trong quy trình lập hiến bởi vì từ đây sẽ xác định nhận thức đúng đắn về bản chất và nội dung của Hiến pháp; về thủ tục sửa đổi Hiến pháp; về hiệu lực của Hiến pháp cũng như về cơ chế bảo hiến.

Về thủ tục thông qua Hiến pháp, cơ bản Hiến pháp năm 2013 quy định giống với Hiến pháp năm 1992 là: “Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành”. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 có bổ sung thêm nội dung mới: “Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định”. Trưng cầu ý dân trong quy trình lập hiến là một xu hướng chung của nền lập hiến nhân loại vì đây chính là phương thức thể hiện rõ nét nhất tư tưởng quyền lập hiến thuộc về Nhân dân. Tuy nhiên, để thực hiện được trưng cầu ý dân về Hiến pháp thì còn phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố khác như trình độ dân trí, tiềm lực kinh tế, tình hình an ninh của đất nước,... Trong điều kiện của nước ta hiện nay, Hiến pháp năm 2013 giao cho Quốc hội tùy từng trường hợp cụ thể mà quyết định trưng cầu ý dân về Hiến pháp. Quy định này vừa có ý nghĩa đảm bảo quyền lập hiến thuộc về Nhân dân, phù hợp với xu hướng lập hiến chung ở nhiều quốc gia trên thế giới; vừa phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh thực tế ở Việt Nam.

2 Nguyễn Mạnh Hùng, Nhân tố pháp quyền trong Hiến pháp năm 1946 và những giá trị cần kế thừa, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 7/2011.

Về hiệu lực của Hiến pháp và cơ chế bảo hiến, Hiến pháp năm 2013 không chỉ quy định: “Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp” như Hiến pháp năm 1992 mà còn bổ sung thêm “Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý”. Hiến pháp không chỉ có hiệu lực tối cao trong hệ thống pháp luật mà còn có hiệu lực tối cao trong đời sống xã hội. Lịch sử lập hiến gần 300 năm của nhân loại đã chỉ ra rằng, trong một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh thì tất cả các chủ thể đều phải tuân thủ Hiến pháp và nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp. Không một chủ thể nào được đặt cao hơn Hiến pháp, đặt ngang hàng với Hiến pháp hay đặt ngoài Hiến pháp. Để Hiến pháp thực sự “là luật cơ bản của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất” và để “Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý” thì Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung thêm quy định mới về cơ chế bảo hiến ở khoản 2 Điều 119: “Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân (TAND), Viện kiểm sát nhân dân (VKSND), các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định”. Với tinh thần quyền lập hiến thuộc về Nhân dân đã được nêu ra trong Lời nói đầu thì trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp không chỉ thuộc về các cơ quan trong bộ máy nhà nước mà còn thuộc về toàn thể Nhân dân. Về phần mình, các cơ quan trong bộ máy nhà nước không chỉ bảo vệ Hiến pháp thông qua quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao mà còn bảo vệ Hiến pháp thông qua cơ chế độc lập do luật định. Để triển khai thi hành quy định này của Hiến pháp năm 2013, các luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước phải thể hiện được nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp của từng cơ quan; thậm chí có ý kiến cho rằng, Quốc hội nên ban hành một đạo luật về bảo hiến chung cho tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

2. Với tư cách là chủ thể của quyền lực nhà nước, Nhân dân phân công việc thực hiện quyền lực nhà nước

Điều 2 Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện nhất quán quan điểm của Đảng và Nhà nước ta là: “Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân”. Đây là nguyên tắc cơ bản phản ánh bản chất dân chủ của Nhà nước ta và là tư tưởng xuyên suốt trong các bản Hiến pháp Việt Nam, nhưng do những điều kiện hoàn cảnh khác nhau của lịch sử, các bản Hiến pháp Việt Nam đã có sự diễn đạt khác nhau về cùng ý tưởng này.

Hiến pháp năm 1946 được ban hành trong hoàn cảnh “thù trong giặc ngoài” đang tìm mọi cách để chống phá chính quyền nhân dân non trẻ. Do vậy, một trong những nguyên tắc quan trọng chi phối nội dung các quy định của Hiến pháp năm 1946 là “Đoàn kết toàn dân, không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo” nhằm hướng tới bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ quan trọng là “bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ”. Vì vậy, Điều 1 Hiến pháp năm 1946 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”. Hiến pháp năm 1959 vẫn tiếp tục quy định Nhà nước ta là Nhà nước “dân chủ nhân dân”, mặc dù trên thực tế cách mạng Việt Nam đã chuyển sang làm nhiệm vụ chuyên chính vô sản. Tính giai cấp vô sản thể hiện ở Lời nói đầu của Hiến pháp: “Nhà nước ta là Nhà nước dân chủ nhân dân, dựa trên nền tảng liên minh công nông, do giai cấp công nhân lãnh đạo”. Hiến pháp năm 1980 đã công khai bản chất chuyên chính vô sản của Nhà nước trong Điều 2 “Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là nhà nước chuyên chính vô sản”. Điều 2 Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung) quy định về bản chất nhà nước: “Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và

đội ngũ trí thức”. Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992 đã bổ sung vào Điều 2 nội dung “Nhà nước pháp quyền XHCN” nhằm thể chế hoá quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam trong Báo cáo chính trị Đại hội Đảng lần thứ IX. Trong Nhà nước pháp quyền, pháp luật ngự trị và chi phối mọi hoạt động của đời sống xã hội. Hoạt động của Nhà nước cũng như mọi thiết chế, mọi thành viên trong xã hội đều chịu sự ràng buộc của pháp luật. Do đó, Nhà nước pháp quyền phải là Nhà nước có hệ thống pháp luật hoàn thiện, bảo đảm được những yêu cầu của sự điều chỉnh bằng pháp luật. Có thể nói, xây dựng Nhà nước pháp quyền là xu thế tất yếu của các quốc gia dân chủ. Việc bổ sung nội dung “Nhà nước pháp quyền XHCN” vào Điều 2 là nhằm làm rõ hơn bản chất của Nhà nước ta, “pháp quyền” ở đây được sử dụng với tư cách là một tính từ đứng ngay bên cạnh tính từ “XHCN” bổ sung cho nhau làm nổi bật bản chất “Nhà nước của dân, do dân và vì dân” của Nhà nước ta. Việc đặt thành mục tiêu, nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN chính là để bảo đảm hơn nữa khả năng thực tế Nhân dân có thể được hưởng đầy đủ các quyền dân chủ tự do, bình đẳng trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội...

Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam do Nhân dân làm chủ; 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”. Với việc viết hoa hai chữ “Nhân dân” (để khẳng định “Nhân dân” mới là chủ thể thực sự của quyền lực nhà nước) và bổ sung thêm đoạn “Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam do Nhân dân làm chủ” đã làm sâu sắc và đầy đủ hơn bản chất dân chủ của Nhà nước ta. Với tư cách là người chủ thực sự của đất nước thì hệ quả tất yếu là chính

Nhân dân mới là chủ thể phân công việc thực hiện quyền lực nhà nước. Và bản Hiến pháp năm 2013 chính là công cụ trong tay của Nhân dân để phân công và kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước.

3. Bằng Hiến pháp năm 2013, Nhân dân phân công cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp; Chính phủ thực hiện quyền hành pháp; Toà án thực hiện quyền tư pháp

3.1. Nhân dân phân công cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp

Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định về vị trí và tính chất pháp lý của Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Về cơ bản, Điều 69 Hiến pháp năm 2013 vẫn quy định Quốc hội có hai tính chất là “cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân” và là “cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam”. Tuy nhiên, so với Điều 83 Hiến pháp năm 1992 thì Điều 69 Hiến pháp năm 2013 có hai điểm mới cơ bản sau đây:

Một là, Điều 69 Hiến pháp năm 2013 không quy định “Quốc hội là cơ quan *duy nhất* có quyền lập hiến và lập pháp” mà chỉ quy định “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp” (bỏ đi hai từ “duy nhất”). Với việc bỏ đi hai từ “duy nhất”, một mặt Hiến pháp năm 2013 khẳng định lập hiến là một quy trình phức tạp nên cần có sự tham gia của nhiều chủ thể vào nhiều giai đoạn khác nhau của quy trình này³; mặt khác, diễn đạt như thế là phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013: quyền lập hiến thuộc về Nhân dân. Trong điều kiện của nước ta hiện nay thì Nhân dân ủy quyền cho Quốc hội thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lập hiến.

Hai là, Điều 69 Hiến pháp năm 2013 có sự phân biệt giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp (Hiến pháp năm 1992 coi quyền lập hiến và lập pháp là một quyền). Đây là một bước tiến cơ bản về mặt nhận thức vì trong cơ chế tập quyền XHCN thì toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; nhưng thông qua bầu cử, Nhân dân đã trao toàn bộ quyền lực đó cho Quốc hội. Từ đây

đã dẫn đến nhận thức là Quốc hội phải có toàn quyền: Quốc hội vừa có quyền lập hiến, vừa có quyền lập pháp và chính Quốc hội đứng ra phân công việc thực hiện quyền lực nhà nước, các cơ quan nhà nước khác chỉ là cơ quan phái sinh từ Quốc hội mà thôi. Vì thế, trong cơ chế tập quyền XHCN thì Hiến pháp bị đặt ở một hệ cấp tương đương với thường luật, đều do Quốc hội ban hành và đều là công cụ trong tay của Nhà nước để quản lý. Việc phân biệt giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp là một trong những yêu cầu cốt lõi của dân chủ pháp quyền. Trong Nhà nước pháp quyền dân chủ thì quyền lập hiến phải thuộc về Nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lập hiến để thiết lập quyền lực nhà nước, trong đó có quyền lập pháp⁴. Do đó, quyền lập hiến phải đặt cao hơn quyền lập pháp và Hiến pháp phải là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất, là công cụ trong tay của Nhân dân để kiểm soát Nhà nước.

3.2. Nhân dân phân công cho Chính phủ thực hiện quyền hành pháp

Điều 94 Hiến pháp năm 2013 quy định về vị trí, tính chất và chế độ trách nhiệm của Chính phủ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Các bản Hiến pháp trong lịch sử lập hiến Việt Nam có sự khác nhau khi quy định về vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ: Hiến pháp năm 1946 quy định “Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc”. Hội đồng Chính phủ trong Hiến pháp năm 1959 được xác định là “Cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”. Điều 104 Hiến pháp năm 1980 quy định: “Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”. Điều này có nghĩa là Chính phủ mới thực sự là cơ quan hành chính cao nhất, tính hành chính

của Hội đồng Bộ trưởng khá mờ nhạt. Hội đồng Bộ trưởng không có sự độc lập và lệ thuộc vào Quốc hội ngay trong lĩnh vực quản lý. Điều 109 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung 2001) quy định: “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam”. Quy định này cho thấy tính hành chính của Chính phủ được chú trọng và nhấn mạnh trở lại. Trong lĩnh vực quản lý, Chính phủ được chủ động và độc lập hơn so với Hiến pháp năm 1980. Điều này phản ánh khá rõ nét tư duy phân công rành mạch giữa lập pháp và hành pháp. Điều 94 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước”.

So với Điều 109 Hiến pháp năm 1992 thì Điều 94 Hiến pháp năm 2013 có hai điểm mới sau đây: Thứ nhất, Điều 94 Hiến pháp năm 2013 đặt tính “hành chính cao nhất” của Chính phủ lên trước tính “chấp hành”, điều này cho thấy Chính phủ phải được nhận thức là cơ quan được lập ra trước hết là để thực hiện chức năng điều hành, quản lý trên cơ sở chấp hành đường lối, chủ trương trong Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội chứ không phải là cơ quan được lập ra chỉ để phục tùng và báo cáo công tác trước Quốc hội. Thứ hai, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Điều 94 Hiến pháp năm 2013 chính thức quy định Chính phủ “thực hiện quyền hành pháp”. Khi nói Chính phủ “thực hiện quyền hành pháp” thì người ta thường nghĩ ngay đây là cơ quan có nhiệm vụ thi hành pháp luật. Nhưng thực tế thì thi hành pháp luật chỉ là một nội dung cơ bản của quyền hành pháp.

3 Xem Điều 120 Hiến pháp năm 2013.

4 Trần Ngọc Đường, Chế định Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013, Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2014, tr. 309.

Theo nghĩa hiện đại thì “thực hiện quyền hành pháp” bao gồm các hoạt động chủ yếu sau: 1. Tham gia hoạch định chính sách quốc gia; 2. Dự thảo và trình Quốc hội các dự án luật; 3. Ban hành kế hoạch, chính sách cụ thể, những văn bản dưới luật để thực thi các chủ trương, chính sách, luật đã được Quốc hội thông qua; 4. Chỉ đạo, hướng dẫn, điều hành và giám sát việc thực hiện các kế hoạch, chủ trương, chính sách; 5. Thiết lập trật tự hành chính trên cơ sở của luật; 6. Phát hiện, xác minh, xử lý các vi phạm theo thẩm quyền hoặc chuyển cho TAND xét xử theo trình tự, thủ tục tư pháp⁵. Quy định mới này thể hiện tư duy phân công rạch ròi giữa các nhánh quyền lực, Chính phủ nắm một loại quyền lực thực sự chứ không còn là thân phận “phái sinh” từ Quốc hội. Với tư cách là cơ quan thực hiện một loại quyền lực nhà nước - quyền hành pháp - Chính phủ được độc lập, chủ động và trách nhiệm hơn trong việc điều hành, quản lý đất nước. Sờ dĩ Hiến pháp năm 2013 quy định cho Chính phủ vị trí và thân phận như thế là bởi Chính phủ trực tiếp nhận “quyền hành pháp” từ Nhân dân, chính Nhân dân mới phân công Chính phủ thực hiện “quyền hành pháp” chứ không phải là Quốc hội như nhận thức trong cơ chế tập quyền XHCN trước đây.

3.3. Nhân dân phân công cho Toà án thực hiện quyền tư pháp

Điều 102 Hiến pháp năm 2013 quy định về chức năng, hệ thống và nhiệm vụ của TAND. Về chức năng, khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định TAND là cơ quan có chức năng xét xử. Xét xử là hoạt động xem xét, đánh giá bản chất pháp lý của vụ việc; từ đó, Toà án nhân danh Nhà nước đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của vụ việc. Bản chất của xét xử là việc giải quyết tranh chấp trong quá trình thực hiện pháp luật. Trong bộ máy Nhà nước ta, TAND là cơ quan duy nhất có chức

năng xét xử. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 xác định rõ TAND là cơ quan “thực hiện quyền tư pháp”. Bổ sung nội dung này nhằm thể chế hóa quan điểm về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước đã được hiến định tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Với những quy định Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp (Điều 69); Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94); TAND thực hiện quyền tư pháp (Điều 102); Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện tư tưởng phân công quyền lực nhà nước một cách triệt để hơn, rạch ròi hơn. Điểm mới này còn có ý nghĩa quan trọng là tạo ra nhận thức về quyền tư pháp theo nghĩa hẹp, phù hợp với thông lệ quốc tế: chỉ có Toà án mới thực hiện quyền tư pháp và quyền tư pháp tập trung cho Toà án chứ không chia sẻ cho các cơ quan khác như Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát,... Toà án đã trở thành một nhánh quyền lực thực sự và trở nên độc lập hơn, mạnh mẽ hơn và có khả năng “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”⁶. Việc phân công quyền lực triệt để như thế là cơ sở để Nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp mà Nhân dân đã uỷ quyền cho Toà án thực hiện.

Điều 126 Hiến pháp năm 1992 quy định cả TAND và VKSND đều có chung nhiệm vụ là “bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân”. Quy định này đã không thể hiện được tính đặc thù và sự khác biệt trong hoạt động của TAND và VKSND. Rút kinh nghiệm này, Hiến pháp năm 2013 đã quy định nhiệm vụ của TAND trong một điều riêng biệt tại khoản 3 Điều 102; hoàn

5 Kiều Đình Thụy, *Chế định Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013, Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2014, tr. 431.

6 Khoản 3 Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

toàn khác với quy định về nhiệm vụ của VKSND tại khoản 3 Điều 107. Theo đó, khoản 3 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 đã nêu lên nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của TAND là “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân” rồi mới đến “bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”. Như vậy, Hiến pháp năm 2013 đã không còn dùng thuật ngữ “bảo vệ pháp chế XHCN” để diễn đạt về nhiệm vụ của TAND, mà thay vào đó là thuật ngữ “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân”. Nếu như thuật ngữ “bảo vệ pháp chế XHCN” được hiểu là bảo vệ trật tự pháp luật do Nhà nước đặt ra thì thuật ngữ “bảo vệ

công lý” lại được hiểu là bảo vệ sự thật, bảo vệ lẽ phải, bảo vệ cái đúng. TAND phải là nơi để mọi người, mọi công dân tìm đến để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của mình thông qua các phán quyết mang tính khách quan, công bằng, đúng sự thật. “Bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân” là nhiệm vụ đặc trưng và quan trọng nhất của TAND - cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Sở dĩ Hiến pháp năm 2013 quy định cho Toà án vị trí, chức năng, nhiệm vụ như thế là bởi vì Toà án trực tiếp nhận “quyền tư pháp” từ Nhân dân, chính Nhân dân mới phân công Toà án thực hiện “quyền tư pháp” chứ không phải là Quốc hội ■

Hoàn thiện các quy định...

(Tiếp theo trang 24)

của pháp nhân; BLHS chỉ áp dụng thời hiệu truy cứu TNHS căn cứ vào mức độ nghiêm trọng của tội phạm qua thời gian bị phạt tù nên cần có hướng dẫn riêng về thời hiệu truy cứu TNHS cho pháp nhân.

Thứ ba, cần cấm các cá nhân đã từng thành lập các công ty TNHH một thành viên để VPPL, trong đó có VPPL về môi trường được thành lập các pháp nhân mới.

Thứ tư, trường hợp cá nhân thành lập pháp nhân là công ty TNHH một thành viên đã giải thể theo Luật Doanh nghiệp để tránh truy cứu trách nhiệm pháp lý thì phải truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với cá nhân đó tương ứng với vi phạm do cá nhân mà pháp nhân trước đó đã thực hiện.

Thứ năm, đối với pháp nhân hoạt động trong lĩnh vực môi trường, việc ký quỹ môi trường phải được quy định chặt chẽ hơn. Ký quỹ môi trường là công cụ kinh tế áp dụng cho các ngành kinh tế dễ gây ra ô nhiễm môi

trường. Nội dung chính của ký quỹ môi trường là yêu cầu các doanh nghiệp trước khi đầu tư phải đặt cọc tại ngân hàng một khoản tiền nào đó đủ lớn để đảm bảo cho việc thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ và công tác BVMT. Số tiền ký quỹ phải lớn hơn hoặc xấp xỉ với kinh phí cần để khắc phục môi trường nếu doanh nghiệp gây ra ô nhiễm hoặc suy thoái môi trường. Trong quá trình thực hiện đầu tư và sản xuất, nếu cơ sở có các biện pháp chủ động khắc phục, không để xảy ra ô nhiễm hoặc suy thoái ra môi trường đúng như cam kết, thì số tiền ký quỹ sẽ được hoàn trả lại cho doanh nghiệp. Nếu doanh nghiệp không thực hiện đúng cam kết hoặc phá sản, số tiền trên sẽ được rút ra từ tài khoản ngân hàng chỉ cho công tác khắc phục sự cố ô nhiễm đồng thời với việc đóng cửa doanh nghiệp.

Thứ sáu, khi hướng dẫn chi tiết việc áp dụng BLHS năm 2015, cần chú ý đến các luật khác có liên quan, đặc biệt các luật về BVMT hoặc các yếu tố của môi trường để đảm bảo sự thống nhất giữa các văn bản pháp luật ■