

# **Báo cáo Thuyết minh về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992**

## **I. CÁC VẤN ĐỀ CHUNG**

### **1. Sự cần thiết và mục đích, yêu cầu sửa đổi Hiến pháp năm 1992**

Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh những năm đầu thực hiện công cuộc đổi mới đất nước do Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 1986) đề ra và đề thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991. Hiến pháp năm 1992 đã tạo cơ sở chính trị - pháp lý quan trọng cho việc thực hiện công cuộc đổi mới. Qua 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, đất nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử.

Đến nay, đất nước ta đã có nhiều thay đổi trong bối cảnh tình hình quốc tế có những biến đổi to lớn, sâu sắc và phức tạp. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) (sau đây gọi chung là Cương lĩnh) và các văn kiện khác của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã xác định mục tiêu, định hướng phát triển toàn diện, bền vững đất nước trong giai đoạn cách mạng mới nhằm xây dựng nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa (XHCN) dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Vì vậy, cần sửa đổi Hiến pháp năm 1992 để bảo đảm đổi mới đồng bộ cả về kinh tế và chính trị, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; xây dựng và bảo vệ đất nước; tích cực và chủ động hội nhập quốc tế.

Để đạt được mục tiêu này, việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 cần đáp ứng các yêu cầu sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn những nội dung cơ bản có tính bản chất của chế độ ta đã được quy định trong Hiến pháp năm 1992 về phát huy dân chủ XHCN, quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Thứ hai, thể chế hóa kịp thời những quan điểm, chủ trương lớn được nêu trong Cương lĩnh và các văn kiện khác của Đảng.

Thứ ba, hoàn thiện kỹ thuật lập hiến, bảo đảm để Hiến pháp thực sự là đạo luật cơ bản, có tính ổn định, lâu dài.

### **2. Quan điểm sửa đổi Hiến pháp năm 1992**

Việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 phải dựa trên các quan điểm cơ bản sau đây:

2.1. Phải dựa trên cơ sở tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và các đạo luật có liên quan; căn cứ vào định hướng, nội dung của Cương lĩnh và các văn kiện khác của Đảng; kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992 và của các bản Hiến pháp trước đây còn phù hợp; sửa đổi, bổ sung những vấn đề thực sự cần thiết, những vấn đề đã rõ, được thực tiễn chứng minh là đúng, có đủ cơ sở, nhận được sự thống nhất cao và phù hợp với tình hình mới.

2.2. Tiếp tục khẳng định bản chất và mô hình tổng thể của hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước đã được xác định trong Cương lĩnh và Hiến pháp năm 1992. Nhà nước ta 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; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

2.3. Khẳng định Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lê-nin, tư tưởng Hồ Chí Minh; là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

2.4. Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; đổi mới đồng bộ, phù hợp về kinh tế và chính trị, vì mục tiêu xây dựng nước Việt Nam XHCN dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

2.5. Tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân; thực hiện dân chủ XHCN; tăng cường kỷ luật, kỷ cương; xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc.

2.6. Sửa đổi Hiến pháp là công việc hệ trọng nên phải tiến hành chặt chẽ, khoa học dưới sự lãnh đạo của Đảng; bảo đảm sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà quản lý; tổ chức lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân và các cơ quan, tổ chức; chú trọng công tác thông tin, tuyên truyền, bảo đảm đúng định hướng, không để các đối tượng xấu, thế lực thù địch lợi dụng để chống phá, xuyên tạc trong quá trình nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

### **3. Kết cấu của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp**

Hiến pháp năm 1992 có 12 chương, 147 điều. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp có 11 chương, 124 điều. So với Hiến pháp năm 1992, Dự thảo giảm 1 chương, 23 điều, giữ nguyên 14 điều, sửa đổi, bổ sung 99 điều và bổ sung 11 điều mới. Để bảo đảm tính ổn định lâu dài của Hiến pháp và nâng cao chất lượng kỹ thuật lập hiến, Dự thảo đã có một số thay đổi về mặt kết cấu, cụ thể là:

Chương I được xây dựng trên cơ sở viết gọn lại tên Chương I của Hiến pháp năm 1992 thành "Chế độ chính trị" và đưa các quy định về Quốc kỳ, Quốc huy, Quốc ca, Thủ đô, ngày Quốc khánh của Chương XI của Hiến pháp năm 1992 vào Chương I vì đây là những nội dung quan trọng gắn liền với chế độ chính trị của quốc gia.

Dự thảo Chương II được xây dựng trên cơ sở sửa đổi, bổ sung và bố cục lại Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân của Hiến pháp năm 1992 thành chương: "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" để khẳng định giá trị, vai trò quan trọng của quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp.

Chương III được xây dựng trên cơ sở lồng ghép Chương II: Chế độ kinh tế và Chương III: Văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ của Hiến pháp năm 1992 thành Chương: "Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường", nhằm thể hiện sự gắn kết chặt chẽ, hài hòa giữa phát triển kinh tế, bảo đảm công bằng xã hội với phát triển văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường.

Chương VIII được đổi vị trí từ Chương X: Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân của Hiến pháp năm 1992 thành Chương: "Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân" để thể hiện sự gắn kết giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Chương IX "Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân" của Hiến pháp năm 1992 được đổi tên thành Chương: "Chính quyền địa phương" để làm rõ hơn tính chất của hệ thống cơ quan ở địa phương trong mối quan hệ với trung ương, thể hiện tính gắn kết, mối quan hệ chặt chẽ giữa Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân trong chính thể của chính quyền địa phương. Mặt khác, nội hàm của chương này không chỉ quy định về Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, mà còn quy định về việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ và mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước với Mặt trận và các đoàn thể xã hội ở địa phương.

Chương X là chương mới quy định về các thiết chế hiến định độc lập gồm Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước nhằm hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta.

## **II. CÁC NỘI DUNG CỤ THỂ**

### **1. Lời nói đầu**

Trên cơ sở kế thừa Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1992, dự thảo Lời nói đầu được sửa đổi theo hướng khái quát, cô đọng và súc tích hơn về truyền thống, lịch sử đất nước, dân tộc, lịch sử lập hiến của nước ta; nhiệm vụ cách mạng giai đoạn mới, mục tiêu xây dựng đất nước và thể hiện mạnh mẽ hơn ý nguyện của nhân dân ta trong việc ban hành và sửa đổi Hiến pháp, theo đó, "Nhân dân Việt Nam, với truyền thống yêu nước, đoàn kết một lòng, xây dựng và thi hành Hiến pháp vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh".

### **2. Chế độ chính trị (Chương I)**

Về cơ bản, Dự thảo tiếp tục khẳng định bản chất và mô hình tổng thể của chế độ chính trị đã được xác định trong Cương lĩnh và Hiến pháp năm 1992; đồng thời làm rõ hơn, đầy đủ và sâu sắc hơn các vấn đề sau đây:

- Khẳng định chính thể của nước ta là Cộng hòa XHCN Việt Nam là một nước dân chủ, độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ (Điều 1).

- Tiếp tục khẳng định bản chất của Nhà nước ta 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 giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức (Điều 2). Đồng thời, Dự thảo bổ sung và phát triển nguyên tắc "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp" (Điều 2) theo tinh thần của Cương lĩnh. Đây là điểm rất mới của Dự thảo Hiến pháp. Kiểm soát quyền lực là nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền để các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp thực thi có hiệu lực, hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo Hiến pháp và pháp luật, tránh việc lợi dụng, lạm dụng quyền lực.

- Tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn, đầy đủ hơn bản chất, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, lấy chủ nghĩa Mác - Lê-nin, tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội; Đảng gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình; các tổ chức của Đảng và Đảng viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật (Điều 4).

- Quy định rõ hơn, đầy đủ hơn các phương thức để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước (Điều 6) mà không chỉ thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân như Hiến pháp năm 1992. Nội dung này được thể hiện nhất quán trong toàn bộ Dự thảo Hiến pháp.

- Tiếp tục khẳng định Nhà nước tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ; bổ sung quy định về nền hành chính quốc gia, chế độ công vụ được tổ chức và hoàn thiện để phục vụ nhân dân (Điều 8).

- Tiếp tục khẳng định và thể hiện rõ hơn tư tưởng phát huy sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, coi đại đoàn kết toàn dân tộc là động lực, nguồn sức mạnh to lớn để xây dựng, bảo vệ và phát triển đất nước trong Lời nói đầu và các điều khoản cụ thể của Hiến pháp; giữ quy định

về Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Công đoàn trong Hiến pháp năm 1992, đồng thời bổ sung, làm rõ vai trò của Mặt trận, Công đoàn và các tổ chức chính trị - xã hội trong việc động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, chăm lo lợi ích của các thành viên, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội (Điều 9, Điều 10). Qua thảo luận, có ý kiến đề nghị nêu tên gọi của các tổ chức chính trị - xã hội hiện nay vào Điều 9 để thể hiện rõ hơn vị thế của các tổ chức chính trị - xã hội trong Hiến pháp.

- Về chính sách đối ngoại của nước ta cũng được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình mới; khẳng định nước Cộng hòa XHCN Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển với tất cả các nước, là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế (Điều 12).

### 3. Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (Chương II)

Dự thảo làm rõ nội dung quyền con người, quyền công dân, trách nhiệm của Nhà nước và xã hội trong việc thừa nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; quy định quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân. Dự thảo tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1992. Đồng thời, đã bổ sung một số quyền mới là kết quả của quá trình phát triển đổi mới đất nước, phù hợp với các điều ước quốc tế về quyền con người mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên. Đó là quyền sống (Điều 21), quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người, hiến xác (Điều 22), quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư (Điều 23), quyền sở hữu tư nhân (Điều 33), quyền được bảo đảm an sinh xã hội (Điều 35), quyền kết hôn và ly hôn (Điều 39), quyền hưởng thụ các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa, tiếp cận các giá trị văn hóa (Điều 44), quyền xác định dân tộc (Điều 45), quyền được sống trong môi trường trong lành (Điều 46),... Dự thảo bổ sung một nguyên tắc hiến định, đó là quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị giới hạn trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức, sức khỏe của cộng đồng (Điều 15).

Dự thảo sắp xếp lại các điều theo các nhóm quyền để bảo đảm tính thống nhất giữa quyền con người và quyền công dân, bảo đảm tính khả thi hơn. Theo đó, các điều của Chương II được sắp xếp theo thứ tự như sau: Những quy định chung gồm các nguyên tắc, các bảo đảm thực hiện quyền, giới hạn quyền và hạn chế quyền (từ Điều 15 đến Điều 20); các quyền dân sự, chính trị (từ Điều 21 đến Điều 32); các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (từ Điều 33 đến Điều 46); các nghĩa vụ của công dân (từ Điều 47 đến Điều 50); về quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài (Điều 51, Điều 52). Những quyền liên quan với nhau, nhưng khác nhau về đối tượng, trách nhiệm, cơ chế đảm bảo như quyền có nơi ở và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở hợp pháp... thì được quy định bằng các điều khác nhau.

Về cách thức thể hiện, Dự thảo được thể hiện lại một cách chặt chẽ, lô-gic các quy định về quyền, nghĩa vụ cho phù hợp với tính chất của quyền và nghĩa vụ ghi nhận trong Hiến pháp, cụ thể là:

- Có khoản tuyên bố, khẳng định nội dung của quyền; có khoản quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quyền; trong trường hợp cần thiết cần giới hạn quyền công dân thì phải có khoản quy định các giới hạn quyền; (một số quy định về trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền công dân còn được thể hiện trong Chương III của Dự thảo).

- Các quyền hoặc nghĩa vụ đối với tất cả mọi người, không phân biệt công dân Việt Nam, người nước ngoài hay người không có quốc tịch thì được thể hiện bằng từ "Mọi

người"; còn đối với những quyền hoặc nghĩa vụ chỉ áp dụng đối với công dân Việt Nam thì Dự thảo dùng từ "Công dân".

#### 4. Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường (Chương III)

Trên cơ sở đường lối, quan điểm của Đảng, Dự thảo quy định "Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế; đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; phát triển kinh tế kết hợp chặt chẽ, hài hòa với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường" (Điều 53). Các quy định của Chương III về phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường mang tính nguyên tắc, khái quát ở tầm Hiến pháp, những vấn đề cụ thể sẽ do các văn bản pháp luật chuyên ngành điều chỉnh để đáp ứng yêu cầu trong từng giai đoạn phát triển cụ thể của đất nước, phù hợp với chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

##### - Về chế độ kinh tế:

Trên cơ sở Cương lĩnh, Dự thảo khẳng định "Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng XHCN với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân, cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật" (Điều 54). Quy định này vừa bám sát nội dung của Cương lĩnh, vừa phù hợp với tính chất quy định của Hiến pháp, còn tên gọi và vai trò của từng thành phần kinh tế cụ thể sẽ được xác định trong luật và các chính sách cụ thể của Nhà nước. Tuy nhiên, qua thảo luận, cũng có ý kiến đề nghị nêu cụ thể tên và vai trò của các thành phần kinh tế trong Hiến pháp để làm rõ hơn tính chất của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Dự thảo xác định vai trò của Nhà nước trong việc xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, bảo đảm cho nền kinh tế vận hành theo quy luật thị trường; thực hiện sự phân công, phân cấp quản lý nhà nước giữa các ngành, các cấp, thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm phát triển hợp lý, hài hòa giữa các vùng, địa phương và tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân (Điều 55); khẳng định quyền tự do kinh doanh (Điều 56); làm rõ tài sản công, trong đó có đất đai thuộc sở hữu toàn dân (Điều 57).

Dự thảo tiếp tục khẳng định đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, thuộc sở hữu toàn dân, được quản lý theo quy hoạch và pháp luật; quy định tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, được công nhận quyền sử dụng đất để sử dụng lâu dài hoặc có thời hạn; đồng thời bổ sung quy định quyền sử dụng đất là quyền tài sản được pháp luật bảo hộ (Điều 58).

Dự thảo bổ sung một điều quy định về tài chính công nhằm đảm bảo việc sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác (Điều 59).

- Về xã hội, văn hóa: Dự thảo tiếp tục kế thừa và khẳng định trách nhiệm của Nhà nước và xã hội trong lĩnh vực lao động, việc làm và an sinh xã hội, chăm sóc sức khỏe nhân dân, bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa, xây dựng gia đình truyền thống, phát triển con người; bổ sung quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động, người sử dụng lao động và tạo điều kiện xây dựng quan hệ lao động tiến bộ, hài hòa và ổn định.

- Về giáo dục và khoa học, công nghệ: Dự thảo cơ bản kế thừa những nội dung về từng lĩnh vực trong Hiến pháp năm 1992, nhưng được thể hiện lại một cách tổng quát, chỉ nêu những định hướng lớn đã được xác định trong Cương lĩnh như tiếp tục khẳng định phát triển

giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu, tiếp tục xác định mục đích, mục tiêu của phát triển giáo dục và khoa học, công nghệ.

- Về bảo vệ môi trường: Dự thảo bổ sung một điều về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu cho phù hợp với tình hình mới. Trong đó, khẳng định rõ trách nhiệm bảo vệ môi trường là của Nhà nước, xã hội và là nghĩa vụ của mọi tổ chức, cá nhân; quy định cơ chế, chính sách bảo vệ môi trường cũng như nguyên tắc xử lý hành vi gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học (Điều 68).

#### 5. Bảo vệ Tổ quốc (Chương IV)

Trên cơ sở giữ nội dung và bố cục Chương IV của Hiến pháp năm 1992, Dự thảo tiếp tục khẳng định bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN, giữ vững an ninh quốc gia là sự nghiệp của toàn dân, trong đó lực lượng vũ trang nhân dân giữ vai trò nòng cốt, phát huy sức mạnh tổng hợp của đất nước để bảo vệ vững chắc Tổ quốc; bổ sung quy định về góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới. Đồng thời, Dự thảo khẳng định lực lượng vũ trang có nhiệm vụ tuyệt đối trung thành với Đảng và bảo vệ Đảng, bổ sung việc thực hiện nghĩa vụ quốc tế của lực lượng vũ trang nhân dân.

#### 6. Về bộ máy nhà nước

Tiếp tục kế thừa bản chất và mô hình tổng thể của bộ máy nhà nước trong Hiến pháp năm 1992, thể chế hóa các quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền, Dự thảo làm rõ hơn nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; xác định rõ hơn chức năng của cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và điều chỉnh lại một số nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này; bổ sung một số thiết chế hiến định độc lập là Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước.

#### 6.1. Về Quốc hội (Chương V)

Vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cơ bản giữ như quy định của Hiến pháp năm 1992; đồng thời, có sửa đổi, bổ sung để phù hợp với chức năng của cơ quan thực hiện quyền lập pháp và mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; cụ thể như sau:

Về Quốc hội:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 83 của Hiến pháp năm 1992, khẳng định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước (Điều 74).

- Quy định rõ, khả thi và phù hợp hơn trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN quyền quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách và nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (khoản 3 Điều 75) để xác định rõ hơn vai trò, trách nhiệm và mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ.

- Bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (khoản 7 Điều 75) để phù hợp với yêu cầu đổi mới mô hình Tòa án nhân dân, làm rõ hơn vai trò của Quốc hội trong mối quan hệ với cơ quan thực hiện quyền tư pháp, đồng thời nâng cao vị thế của Thẩm phán theo tinh thần cải cách tư pháp.

- Bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc giám sát, quy định tổ chức và hoạt động, quyết định nhân sự đối với Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập (các khoản 2, 6, 7 và 9 Điều 75).

- Tiếp tục quy định việc bỏ phiếu tín nhiệm và bổ sung quy định về lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn (khoản 8 Điều 75).

- Quy định rõ các điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền phê chuẩn hoặc bãi bỏ của Quốc hội, đó là các điều ước quốc tế về chiến tranh và hòa bình, các vấn đề liên quan đến chủ quyền quốc gia, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tư cách thành viên của Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực, thương mại quốc tế (khoản 14 Điều 75).

- Hiến định thẩm quyền của Quốc hội trong việc thành lập Ủy ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra một dự án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định được quy định tại Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Luật Tổ chức Quốc hội (Điều 83).

Về Ủy ban Thường vụ Quốc hội: Dự thảo làm rõ hơn thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với tư cách là cơ quan thường trực của Quốc hội (Điều 78); lãnh đạo công tác của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội (khoản 5 Điều 79); quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (khoản 7 Điều 79).

Về Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội:

- Xuất phát từ tính chất hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, cũng như yêu cầu của công tác cán bộ ở nước ta, Dự thảo quy định theo hướng Quốc hội bầu Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban; còn Phó Chủ tịch Hội đồng và Ủy viên Hội đồng, Phó Chủ nhiệm Ủy ban và Ủy viên Ủy ban do Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn (Điều 80, Điều 81). Đồng thời, Dự thảo quy định rõ hơn về quyền yêu cầu cung cấp thông tin và bổ sung quyền yêu cầu giải trình của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội (Điều 82). Qua thảo luận, có ý kiến đề nghị giữ quy định Quốc hội bầu thành viên Hội đồng, thành viên Ủy ban như Hiến pháp năm 1992.

Về đại biểu Quốc hội: Bổ sung quy định về quyền của đại biểu Quốc hội trong việc "tham gia làm thành viên của Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội" tại Điều 87. Đây là một quy định mới nhằm khẳng định quyền chủ động của đại biểu Quốc hội trong việc tham gia hoạt động trong Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội. Cùng với các quy định khác về quyền và trách nhiệm của đại biểu, quy định này nhằm bảo đảm để đại biểu phát huy sở trường và năng lực, kinh nghiệm công tác của mình, tạo điều kiện để họ thực hiện tốt nhiệm vụ là người đại biểu của nhân dân.

## 6.2. Về Chủ tịch nước (Chương VI)

Dự thảo tiếp tục giữ các quy định của Hiến pháp năm 1992 về vị trí, vai trò của Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Quy định như vậy phù hợp với bản chất và mô hình tổng thể của bộ máy nhà nước của nước ta. Dự thảo sắp xếp, bổ sung để làm rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước trong mối quan hệ với cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; cụ thể như sau:

- Trong mối quan hệ với Quốc hội: Giữ quy định về thẩm quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh và đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh như quy định của Hiến pháp năm 1992 (khoản 1 Điều 93).

- Trong mối quan hệ với Chính phủ: Giữ quy định về thẩm quyền 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 Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ (khoản 2 Điều 93); làm rõ hơn thẩm quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ, yêu cầu Chính phủ bàn về vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước khi cần thiết (Điều 95)...

- Trong mối quan hệ với Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân: Giữ quy định về 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 (khoản 3 Điều 93); làm rõ hơn thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao căn cứ vào nghị quyết phê chuẩn của Quốc hội; bổ sung nhiệm vụ, thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán các Tòa án khác để phù hợp với yêu cầu cải cách tư pháp (khoản 3 Điều 93)...

Đồng thời, Dự thảo quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước trong việc thống lĩnh các lực lượng vũ trang, Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh, quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cấp tướng trong các lực lượng vũ trang nhân dân, đô đốc, phó đô đốc, chuẩn đô đốc hải quân, bổ nhiệm Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục Chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam (khoản 5 Điều 93); bổ sung và làm rõ hơn thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc quyết định đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn điều ước quốc tế hoặc quyết định phê chuẩn, gia nhập điều ước quốc tế theo thẩm quyền do Quốc hội quy định (khoản 6 Điều 93).

### 6.3. Về Chính phủ (Chương VII)

Dự thảo Chương VII được xây dựng trên cơ sở tiếp tục kế thừa các quy định của Chương VIII của Hiến pháp 1992 về vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, đồng thời có một số quy định được sửa đổi, bổ sung, sắp xếp lại phù hợp, cụ thể như sau:

Về vị trí, chức năng của Chính phủ: Tiếp tục khẳng định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, là cơ quan chấp hành của Quốc hội và bổ sung quy định Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Điều 99) để phù hợp với quan điểm và nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ: Dự thảo đã sắp xếp, cơ cấu lại nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ cho phù hợp với vị trí, chức năng của Chính phủ với tính chất là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội (Điều 101); chuyển thẩm quyền điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh sang thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để phù hợp với tính chất và tầm quan trọng của việc điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính lãnh thổ:

- Chính phủ có trách nhiệm tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội,...

- Chính phủ có trách nhiệm thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia, xây dựng và tổ chức thực hiện chế độ công vụ; quản lý nhà nước về cán bộ, công chức, viên chức; thực hiện việc phân công, phân cấp trong hệ thống hành chính nhà nước; lãnh đạo công tác của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; tổ chức và lãnh đạo công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo...

- Chính phủ có trách nhiệm bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội, quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân, thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ, quốc gia; thực hiện chính sách xã hội, dân tộc, tôn giáo; thống nhất quản lý về quốc phòng, an ninh, công tác đối ngoại,...

#### Về Thủ tướng Chính phủ:

Dự thảo sắp xếp, cơ cấu lại nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ bảo đảm tương thích với nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; làm rõ hơn thẩm quyền của Thủ tướng



Chính phủ trong việc định hướng, điều hành hoạt động của Chính phủ; lãnh đạo hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia; bổ sung thẩm quyền chỉ đạo việc đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước theo ủy quyền của Chủ tịch nước, đàm phán, ký hoặc gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ, chỉ đạo thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên (Điều 103).

Về Bộ trưởng và các thành viên Chính phủ:

- Dự thảo làm rõ hơn mối quan hệ giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ. Nhằm tăng cường trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Dự thảo quy định các thành viên Chính phủ chịu trách nhiệm cá nhân trước Chính phủ, Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ (Điều 100 và Điều 104).

- Dự thảo bổ sung quy định "Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ báo cáo công tác trước Chính phủ; thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý" (khoản 2 Điều 104).

- Dự thảo đã sửa đổi, gộp thẩm quyền trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ vào một điều để quy định khái quát việc ban hành văn bản của các chủ thể này (Điều 105), còn việc các chủ thể này có thẩm quyền ban hành những văn bản quy phạm pháp luật cụ thể nào để luật định để bảo đảm tính ổn định, lâu dài trong các quy định của Hiến pháp.

#### 6.4. Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân (Chương VIII)

Dự thảo tiếp tục giữ tên gọi của Chương VIII như Hiến pháp năm 1992 nhưng bỏ mục Tòa án nhân dân, mục Viện kiểm sát nhân dân để bảo đảm thống nhất chung về kỹ thuật lập hiến. Đồng thời, do Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân có chức năng, nhiệm vụ khác nhau nên cần chuyển các nội dung của Điều 126 của Hiến pháp năm 1992 vào Điều 107 và Điều 112 của Dự thảo.

Về Tòa án nhân dân

Quy định về Tòa án nhân dân được bố cục lại từ 11 điều của Hiến pháp 1992 thành 05 điều như Dự thảo. Cụ thể là ghép một phần Điều 126 và Điều 127 của Hiến pháp năm 1992 thành một điều; gộp các điều 129, 130, 131, 132 và 133 của Hiến pháp năm 1992 thành một điều; sửa đổi, bổ sung Điều 134 của Hiến pháp năm 1992 thành Điều 109; sửa đổi, bổ sung Điều 128 và Điều 135 của Hiến pháp năm 1992 thành Điều 110. Theo đó, Dự thảo thể hiện rõ chức năng, nhiệm vụ và hệ thống tổ chức của Tòa án nhân dân, về Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, về các nguyên tắc hoạt động của Tòa án nhân dân, về chức năng, nhiệm vụ của Tòa án nhân dân tối cao, về chế độ chịu trách nhiệm và báo cáo của Tòa án nhân dân, về tính hiệu lực của các bản án, quyết định của Tòa án. Cụ thể như sau:

- Tiếp tục kế thừa về cơ bản quy định của Hiến pháp năm 1992 về Tòa án và thực hiện theo Kết luận Hội nghị Trung ương 5, Dự thảo khẳng định Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam và thực hiện quyền tư pháp (khoản 1 Điều 107). Đồng thời, để phù hợp với tinh thần cải cách tư pháp về việc thành lập các Tòa án không theo đơn vị hành chính, cũng như thể hiện bản chất nhân dân của các Tòa án nước ta, bảo đảm sự thống nhất trong Hiến pháp và các luật có liên quan thì cần sửa đổi và bổ sung quy định về hệ thống tổ chức Tòa án nhân dân. Theo đó, Tòa án nhân dân gồm Tòa án nhân dân tối cao và các Tòa án khác do luật định; trường hợp đặc biệt thì Quốc hội có thể quyết định thành lập Tòa án đặc biệt (khoản 1 Điều 107). Ngoài việc tiếp tục khẳng định và quy định khái quát về nhiệm vụ của Tòa án nhân dân là bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích

hợp pháp của tổ chức, cá nhân, Dự thảo đã bổ sung nhiệm vụ quan trọng của Tòa án nhân dân là bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân (khoản 2 Điều 107).

- Theo yêu cầu cải cách tư pháp, trên cơ sở kết hợp với mô hình tổ tụng thẩm vấn, Dự thảo đã sửa đổi, bổ sung và nhấn mạnh một số nguyên tắc trong tổ chức, hoạt động của Tòa án nhân dân, đó là nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa được bảo đảm (khoản 5 Điều 108); đồng thời, bổ sung nguyên tắc chế độ xét xử sơ thẩm và phúc thẩm được bảo đảm (khoản 6 Điều 108) nhằm khẳng định chế độ xét xử 2 cấp nhưng vẫn bảo đảm được trong một số trường hợp khi Tòa án thực hiện xét xử theo thủ tục rút gọn.

- Điều 110 (sửa đổi, bổ sung Điều 128, Điều 135) vẫn tiếp tục kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 về nhiệm kỳ của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao theo nhiệm kỳ của Quốc hội nhưng có bổ sung và quy định rõ thẩm quyền của Quốc hội trong việc bầu Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

- Dự thảo đã lược bỏ quy định tại đoạn 3 Điều 127 của Hiến pháp năm 1992 về thành lập các tổ chức thích hợp của nhân dân ở cơ sở để giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân để quy định trong các văn bản pháp luật khác cho phù hợp.

#### Về Viện kiểm sát nhân dân

Quy định về Viện kiểm sát nhân dân giảm từ 04 điều của Hiến pháp năm 1992 còn 03 điều như trong Dự thảo. Cụ thể là Điều 112 được ghép, sửa đổi, bổ sung từ Điều 126 và Điều 137 của Hiến pháp năm 1992; Điều 113 được ghép, sửa đổi, bổ sung từ các điều 138, 139, 140 của Hiến pháp năm 1992; Điều 114 được sửa đổi, bổ sung từ Điều 138 của Hiến pháp năm 1992. Các điều này được bố cục, chỉnh sửa lại cho thống nhất với các quy định về Tòa án nhân dân, thể hiện rõ chức năng, nhiệm vụ, hệ thống tổ chức, về Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, về nguyên tắc tổ chức và hoạt động, chế độ chịu trách nhiệm và báo cáo của Viện kiểm sát nhân dân. Cụ thể như sau:

- Dự thảo tiếp tục kế thừa về cơ bản quy định của Hiến pháp năm 1992 về Viện kiểm sát nhân dân với chức năng là thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp (khoản 1 Điều 112). Đồng thời, ngoài việc "góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất" như quy định của Hiến pháp năm 1992, Dự thảo bổ sung nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân là "bảo vệ pháp luật, quyền con người, quyền công dân; bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân" (khoản 3 Điều 112). Đây là một quy định mới phù hợp với chức năng Viện kiểm sát được giao đảm nhiệm, bởi vì Viện kiểm sát không chỉ có vai trò, trách nhiệm là một bên (bên buộc tội) như một số nước, mà còn có trách nhiệm chống làm oan người vô tội, phát hiện và xử lý kịp thời các vi phạm trong hoạt động tư pháp.

- Thể chế hóa yêu cầu về đổi mới hệ thống tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, đồng thời để phù hợp với mô hình Tòa án nhân dân là không tổ chức theo đơn vị hành chính, Dự thảo đã quy định Viện kiểm sát nhân dân gồm Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các Viện kiểm sát khác do luật định (khoản 2 Điều 112); bổ sung và quy định rõ Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu (khoản 1 Điều 113).

- Dự thảo không quy định về Ủy ban kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân như Hiến pháp năm 1992 mà để Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân quy định cho phù hợp với yêu cầu trong từng giai đoạn cụ thể.

- Dự thảo bổ sung và cụ thể nguyên tắc hoạt động của Kiểm sát viên để đảm bảo phù hợp với nguyên tắc Viện trưởng Viện kiểm sát lãnh đạo thống nhất toàn ngành, đó là Kiểm sát viên tuân theo pháp luật và chịu sự chỉ đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân khi thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp (khoản 2 Điều 114).

## 6.5. Về chính quyền địa phương (Chương IX)

Về cơ bản, Dự thảo tiếp tục kế thừa các quy định của Chương IX của Hiến pháp năm 1992 về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ, địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, đồng thời có một số quy định được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, cụ thể như sau:

Về đơn vị hành chính lãnh thổ: Điều 115 của Dự thảo tiếp tục giữ quy định tại Điều 118 của Hiến pháp năm 1992: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Đồng thời, để tạo cơ sở hiến định cho việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương, Dự thảo không quy định cụ thể về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền địa phương mà quy định theo hướng: "Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính lãnh thổ do luật định phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh thổ và phân cấp quản lý" (khoản 2 Điều 115).

Tuy nhiên, cũng có ý kiến đề nghị Hiến pháp chỉ quy định khái quát về đơn vị hành chính lãnh thổ để tạo điều kiện cho việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương; theo đó, đơn vị hành chính lãnh thổ gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh.

Về địa vị pháp lý và chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương: Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, Dự thảo sắp xếp lại và làm rõ hơn tính chất, trách nhiệm, thẩm quyền của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân để phù hợp với nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất và mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong tình hình mới (Điều 116).

Qua thảo luận, có ý kiến đề nghị không quy định tính chất quyền lực của Hội đồng nhân dân, vì dẫn đến cách hiểu về sự phân tán của quyền lực nhà nước, không phù hợp với nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất trong tổ chức bộ máy nhà nước ta.

Về đại biểu Hội đồng nhân dân: Dự thảo tiếp tục giữ quy định của Hiến pháp năm 1992 về địa vị pháp lý của đại biểu Hội đồng nhân dân là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân ở địa phương... (Điều 117, Điều 118); sửa đổi quy định về việc trả lời chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân, theo đó khẳng định rõ người bị chất vấn phải trả lời trước Hội đồng nhân dân hoặc trả lời bằng văn bản.

## 6.6. Về Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước (Chương X)

Để làm rõ hơn chủ quyền nhân dân, cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN, Dự thảo bổ sung 3 điều mới quy định về 3 thiết chế hiến định độc lập vào Chương X gồm Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước.

- Hội đồng Hiến pháp: Dự thảo bổ sung thiết chế Hội đồng Hiến pháp (Điều 120) nhằm thực hiện chủ trương của Đại hội IX, X và XI về việc xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp. Dự thảo quy định Quốc hội thành lập Hội đồng Hiến pháp là cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và Ủy viên; tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng và số lượng thành viên, việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, nhiệm kỳ của thành viên sẽ do luật định.

Việc thành lập Hội đồng Hiến pháp là một bước cụ thể hóa nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong

việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; đồng thời có một cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp chính là tạo thêm một phương thức mới, bổ sung một công cụ để Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, bảo vệ đường lối, chính sách của Đảng và bảo vệ các giá trị của nền dân chủ XHCN và chủ quyền nhân dân. Hội đồng Hiến pháp có thẩm quyền kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành; kiến nghị Quốc hội xem xét lại văn bản quy phạm pháp luật của mình khi phát hiện có vi phạm Hiến pháp; yêu cầu Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật của mình hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền hủy bỏ văn bản vi phạm Hiến pháp; kiểm tra tính hợp hiến của điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn.

Qua thảo luận, cũng có ý kiến đề nghị cần tiếp tục khẳng định và hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện hành của Hiến pháp năm 1992, có ý kiến đề nghị thành lập Tòa án Hiến pháp, có ý kiến lại đề nghị cần nhắc không thành lập cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp.

- Hội đồng bầu cử quốc gia: Dự thảo bổ sung thiết chế Hội đồng bầu cử quốc gia (Điều 121) nhằm thực hiện Kết luận của Hội nghị Trung ương 5 về việc "tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp theo hướng hoàn thiện chế độ bầu cử". Dự thảo quy định về Hội đồng bầu cử quốc gia với mục đích hoàn thiện chế độ bầu cử cũng để nhằm thực hiện cho được nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tạo cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của mình. Hội đồng bầu cử quốc gia tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Việc thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia nhằm góp phần thể hiện tính khách quan trong chỉ đạo tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

- Kiểm toán Nhà nước: Kiểm toán Nhà nước là cơ quan có vai trò quan trọng trong quản trị quốc gia, thông qua các hoạt động nghiệp vụ để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả và tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. Với vị trí, chức năng quan trọng của cơ quan này, hiện nay đa số các nước trên thế giới đều có quy định trong Hiến pháp về cơ quan Kiểm toán Nhà nước, theo đó ở mức độ, liều lượng khác nhau nhưng đều ghi nhận quy tắc hoạt động độc lập và không chịu sự can thiệp từ các thiết chế quyền lực khác của Kiểm toán Nhà nước. Xuất phát từ yêu cầu đó, Dự thảo đã quy định vai trò, địa vị pháp lý và chức năng của Kiểm toán Nhà nước để tăng cường vị thế và trách nhiệm của cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Đây là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, có chức năng kiểm toán việc quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính và tài sản quốc gia. Dự thảo chỉ quy định về việc Quốc hội bầu Tổng Kiểm toán Nhà nước còn những vấn đề cụ thể về tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước sẽ do luật điều chỉnh.

## **7. Hiệu lực của Hiến pháp và việc sửa đổi Hiến pháp (Chương XI)**

Chương này được xây dựng trên cơ sở sửa đổi, bổ sung Điều 146 và Điều 147 của Hiến pháp năm 1992.

Dự thảo tiếp tục khẳng định Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất; mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp; đồng thời, bổ sung và quy định rõ mọi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý (Điều 123).

Về quy trình sửa đổi Hiến pháp, Dự thảo đã cụ thể hóa các quy định về thẩm quyền đề nghị sửa đổi Hiến pháp, thủ tục soạn thảo Hiến pháp, quy trình thông qua Hiến pháp (Điều 124). Theo đó, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ hoặc ít nhất một

phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Quốc hội thành lập Ủy ban Dự thảo Hiến pháp. Ủy ban Dự thảo Hiến pháp tổ chức lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo Hiến pháp và trình Quốc hội xem xét, thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định (Điều 124).

Qua thảo luận, cũng có ý kiến cho rằng, để thể hiện đầy đủ chủ quyền nhân dân, cần quy định theo hướng Dự thảo sửa đổi Hiến pháp sau khi được Quốc hội thông qua với đa số tuyệt đối thì phải được trưng cầu ý dân trước khi có hiệu lực. Quy định như vậy nhằm xác lập chủ quyền nhân dân để nhân dân trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước trong việc thông qua Hiến pháp.