

CHẾ ĐỊNH TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ TRƯỚC QUỐC HỘI QUA CÁC BẢN HIẾN PHÁP VIỆT NAM

HOÀNG THỊ LAN (*)

Tóm tắt: Chế định trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội có những nét đặc trưng và phương thức, mức độ thể hiện khác nhau, phản ánh kỹ thuật tổ chức quyền lực nhà nước của mỗi mô hình chính thể và quá trình lập hiến ở mỗi quốc gia. Qua nghiên cứu các bản Hiến pháp của Việt Nam cho thấy, trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội luôn phản ánh tính nhân dân trong tổ chức quyền lực nhà nước. Nguyên tắc trong chế định trách nhiệm và kiểm soát giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp qua các bản Hiến pháp luôn gắn với đặc điểm của Nhà nước Việt Nam trong từng giai đoạn lịch sử, bảo đảm chống nguy cơ lạm quyền và tăng cường trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ của cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp vì lợi ích của Nhân dân.

Từ khóa: Chính phủ; chế định trách nhiệm; Quốc hội.

Abstract: Institutional responsibilities of the Government to the National Assembly have unique characteristics, methods, and presentations, demonstrating the organization of state power of each institutional model and institutionalization process in each country. Studies on the Constitutions of Vietnam have shown that responsibilities of the Government to the National Assembly always reflect the people in the organization of state power. The principles of institutional responsibilities and control between legislative and law-enforcement bodies as prescribed in the Constitutions have always been associated with the characteristics of the State of Vietnam from time to time, enabling to prevent from abuse of powers and enhancement of responsibilities to perform legislative and enforcement tasks for the people's interests.

Keywords: Government; institutional responsibilities; National Assembly.

Ngày nhận bài: 04/3/2020 Ngày biên tập: 20/3/2020 Ngày duyệt đăng: 15/4/2020

1. Trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội qua các bản Hiến pháp Việt Nam

1.1. Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 quy định: “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa”⁽¹⁾ gồm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch và Nội các. Tuy mới được thành lập nhưng bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1946 đã có sự kết hợp các thiết chế của mô hình nhà nước dân chủ đang tồn tại thời kỳ đó.

- *Trách nhiệm của tập thể Chính phủ:*

Thứ nhất, mặc dù không quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Nghị viện nhân dân, nhưng thông qua chức năng, nhiệm vụ của Chủ tịch nước (Điều 49), Chính phủ (Điều 52) cho thấy bản chất một cơ quan hành chính và cơ quan chấp hành trong hoạt động của Chính phủ. Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện về tất cả lĩnh vực hoạt động, trong đó

có những nhiệm vụ phục vụ chức năng của Nghị viện. Ví dụ, trong xây dựng pháp luật, Chính phủ là chủ thể duy nhất có trách nhiệm đề nghị dự án luật trước Nghị viện, đề nghị dự án sắc luật trước Ban thường vụ; trong biểu quyết ngân sách, Chính phủ có trách nhiệm lập dự toán ngân sách để trình Nghị viện.

Thứ hai, quy định cơ chế tín nhiệm Nội các. Điều 54 quy định: “Trong hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước Việt Nam có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất là 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức”.

Thông qua quy định chi tiết như một văn bản hướng dẫn về trình tự thủ tục từ chức của Nội các cho thấy rõ ý tưởng đề cao trách nhiệm tập thể của Nội các để khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Do vậy, Nghị viện nhân dân với vị trí là cơ quan do

(*) *Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội*

Nhân dân trực tiếp bầu ra có quyền quyết định sự tồn tại của Nội các.

- *Trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ (Chủ tịch nước):*

Hiến pháp năm 1946 quy định, Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào trừ khi phản bội Tổ quốc, nhưng Nghị viện có khả năng hạn chế quyền của Chủ tịch nước. Những quy định về mối quan hệ giữa thiết chế Chủ tịch nước với Nghị viện phản ánh trách nhiệm của Chủ tịch nước, người đứng đầu Chính phủ trước Nghị viện như sau:

Thứ nhất, cách thức hình thành chức danh Chủ tịch nước là phải được Nghị viện chọn trong số các nghị viên và phải được hai phần ba tổng số nghị viên bỏ phiếu thuận. Sự ràng buộc về nhân sự người đứng đầu Chính phủ là tiền đề tạo sự đồng thuận, thống nhất trong hoạt động của Nghị viện và Chính phủ xuất phát từ nguyên lý người đứng đầu của cơ quan bị kiểm soát là thành viên của chủ thể thực hiện quyền phê bình và kiểm soát thuận lợi, dễ dàng hơn.

Thứ hai, thông qua nhiệm vụ ban bố luật của Chủ tịch nước. Hiến pháp năm 1946 quy định trách nhiệm của Nghị viện và Chính phủ trong hoạt động xây dựng pháp luật. Chính phủ là chủ thể trình để Nghị viện xem xét, biểu quyết những dự án luật. Sau khi Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước có trách nhiệm phải ký ban bố luật chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong thời gian đó, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Tuy nhiên, sau khi thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch nước phải ban bố.

Thứ ba, Nghị viện thành lập một tòa án đặc biệt để xét xử Chủ tịch nước về tội phản quốc.

Hiến pháp năm 1946 quy định, khi Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước hay một nhân viên Nội các phản quốc, Nghị viện sẽ lập một tòa án đặc biệt để xét xử (Điều 51), qua đó khẳng định "phản quốc" được coi là tội nặng nhất; đồng thời nhấn mạnh: quyền lực của Nhân dân là tối thượng, mọi thiết chế do Nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra đều vì mục đích phụng sự Nhân dân và dân tộc.

- *Trách nhiệm cá nhân của các thành viên Chính phủ:*

Ngoại trừ chức danh Thủ trưởng, tất cả các chức danh còn lại của Chính phủ đều

phải chọn trong Nghị viện và phải được Nghị viện bỏ phiếu thuận hoặc biểu quyết toàn thể danh sách. Chính phủ chịu trách nhiệm về công tác lựa chọn nhân sự cho Nội các, phải đưa ra những thành viên đủ tiêu chuẩn, uy tín đảm nhận nhiệm vụ của Nội các để Nghị viện xem xét, quyết định. Đây là trách nhiệm của Nghị viện đối với tổ chức của Chính phủ; thể hiện cơ chế phân công và kiểm soát quyền lực thông qua cơ cấu tổ chức của Chính phủ; đồng thời thấy rõ trách nhiệm hai chiều giữa Chính phủ và Quốc hội để đảm bảo lựa chọn ra được một Chính phủ chất lượng, hiệu quả.

Hiến pháp năm 1946 thể hiện rất rõ vai trò và trách nhiệm cá nhân của các thành viên Chính phủ khi quy định Bộ trưởng phải được Nghị viện tín nhiệm, nếu không thì phải từ chức. Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các nhưng tập thể Nội các không liên đới chịu trách nhiệm về hành vi của Bộ trưởng. Đây là quy định đảm bảo thực hiện trách nhiệm cá nhân Bộ trưởng, để các Bộ trưởng chủ động, tự chủ, tự quyết trong thực hiện nhiệm vụ do mình phụ trách, trong nhận trách nhiệm trước Nghị viện; Nghị viện được khách quan khi tín nhiệm Bộ trưởng mà không bị tác động bởi tập thể hay người đứng đầu Chính phủ, người đứng đầu Nội các.

Trả lời chất vấn là trách nhiệm cá nhân của các thành viên Chính phủ được quy định tại Hiến pháp năm 1946. Với quy định hướng dẫn về việc trả lời chất vấn bằng lời nói và thư của các thành viên Chính phủ là một hoạt động cụ thể để chứng minh cho việc Chính phủ, từng cá nhân thành viên Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện, trước sự truy vấn của các Nghị viên.

1.2. Hiến pháp năm 1959

So với Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 thay đổi cơ bản về thiết chế Quốc hội và Chính phủ. Chế định trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội có sự thay đổi từ kiểm soát, phê bình sang giám sát nhưng vẫn dựa trên nguyên tắc nền tảng quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân.

Hiến pháp năm 1959 quy định Quốc hội giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ thông qua chế độ báo cáo trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo và chịu trách nhiệm trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) để trách nhiệm của Chính

phủ trước Quốc hội được thực hiện chặt chẽ, thường xuyên. Kế thừa quy định "nhân viên Ban thường vụ Nghị viện không được tham dự vào Chính phủ" tại Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 quy định các thành viên của UBTVQH không thể đồng thời là thành viên của Hội đồng Chính phủ để đảm bảo tính khách quan, hiệu quả trong việc thực hiện trách nhiệm của Chính phủ.

Vào thời kỳ này, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ lần đầu tiên được ban hành đã kế thừa, phát triển những quy định về trách nhiệm trình Quốc hội dự án kế hoạch nhà nước, dự toán ngân sách nhà nước hàng năm. Tuy nhiên, trong nhiệm vụ xây dựng pháp luật, Hiến pháp năm 1959 đã mở rộng chủ thể có quyền trình dự án luật trước Quốc hội⁽²⁾. Với quy định này, trách nhiệm của Chính phủ với hoạt động của Quốc hội, cụ thể là hoạt động lập pháp dường như được chia cho các chủ thể khác. Tuy nhiên, trong thực tế, quy định đó không làm giảm đi vai trò của Chính phủ. Theo số liệu thống kê, có 26/31 (gần 84%) dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH trong thời kỳ thực hiện theo Hiến pháp năm 1959 là do Chính phủ trình⁽³⁾.

1.3. Hiến pháp năm 1980

Hiến pháp năm 1980 ra đời đánh dấu thời kỳ các cơ quan nhà nước về mặt tổ chức chuyển sang "chế độ dân ủy" và hoạt động theo nguyên tắc tập quyền XHCN ở mức độ cao⁽⁴⁾. Điều này thể hiện thông qua sự thay đổi các thiết chế trong bộ máy nhà nước. Chế độ Chủ tịch nước được thay thế bởi Hội đồng Nhà nước, cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Hội đồng Chính phủ được thay bằng Hội đồng Bộ trưởng, là cơ quan chấp hành và hành chính cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Quốc hội là chủ thể duy nhất thực hiện quyền "giám sát tối cao" đối với hoạt động của bộ máy nhà nước và việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật. Hội đồng Bộ trưởng là đối tượng chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội. Đây là hiến định tạo cơ sở cho cơ chế trách nhiệm của Hội đồng Bộ trưởng trước Quốc hội theo Hiến pháp năm 1980.

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". Không chỉ khác về tên gọi mà tính chất của Hội đồng Bộ trưởng cũng không hoàn toàn giống Hội đồng Chính phủ. Tính độc lập tương đối của Chính phủ đối với Quốc hội không còn vì quyền lực nhà nước đều tập trung trong quyền lực của Quốc hội. Các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội lập ra để phân công, phân nhiệm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội. Điểm khác biệt cơ bản của Hiến pháp 1980 là quy định trực tiếp tính chịu trách nhiệm của các thành viên Hội đồng Bộ trưởng trước Quốc hội. Trả lời chất vấn được tiếp cận trực diện là một hình thức trách nhiệm của cá nhân các thành viên Hội đồng Bộ trưởng về phần công tác của mình trước Quốc hội và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Hội đồng Bộ trưởng trước các câu hỏi của đại biểu Quốc hội.

1.4. Hiến pháp năm 1992

Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp của thời kỳ đầu đổi mới và hội nhập quốc tế. Nguyên tắc tập quyền XHCN được vận dụng hợp lý, phù hợp với thực tiễn. Quyền lực nhà nước là thống nhất trên cơ sở phân công, phân nhiệm giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các chế định Chủ tịch nước, UBTVQH và Chính phủ trong Hiến pháp năm 1946 và năm 1959 đã xuất hiện trở lại trong Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp năm 1992 quy định: "Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam". Điều 112 Hiến pháp liệt kê 11 nhiệm vụ, trong đó một số nhiệm vụ theo Hiến pháp năm 1980 đã chuyển giao cho Thủ tướng Chính phủ. Thông qua việc phân định rõ hơn về nhiệm vụ của tập thể Chính phủ với nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ cho thấy tinh thần của Hiến pháp năm 1992 đề cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ.

1.5. Hiến pháp năm 2013

Sự phân định thẩm quyền giữa Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân rõ ràng, phù hợp với chức năng của từng cơ quan là cơ sở quan trọng để các cơ quan phối hợp trong hoạt động, đồng thời tạo cơ chế kiểm soát quyền lực, trong đó quyền của Nhân dân với tư cách là chủ nhân của tất

cả quyền lực nhà nước được đề cao. Bên cạnh việc kế thừa các quy định về trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội từ các bản Hiến pháp trước, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung các quy định theo hướng đề cao trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội, đặc biệt là trách nhiệm cá nhân.

Với vị trí là người đứng đầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và những nhiệm vụ được giao; báo cáo công tác của tập thể Chính phủ và cá nhân Thủ tướng trước Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Qua đó cho thấy trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ được quy định chi tiết, cụ thể hơn. Trách nhiệm của Phó Thủ tướng trước Thủ tướng về nhiệm vụ được phân công lần đầu được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được tăng cường với tư cách vừa là thành viên Chính phủ, vừa là người đứng đầu bộ máy hành chính nhà nước trong lĩnh vực phụ trách, lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công. Đồng thời, bổ sung chế độ báo cáo công tác của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý. Trách nhiệm của Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trước Thủ tướng là cơ chế nội bộ trong Chính phủ nhưng qua đó gián tiếp thực hiện mối liên kết trách nhiệm cá nhân với trách nhiệm của tập thể Chính phủ trước Quốc hội.

2. Một số nhận xét chung

Nghiên cứu về chế định trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội qua các bản Hiến pháp của Việt Nam có thể rút ra những nhận xét sau:

Một là, chế định trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội được hình thành và kế thừa, phát triển từ bản Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử Việt Nam (Hiến pháp năm 1946). Các bản Hiến pháp đều phản ánh việc Chính phủ có trách nhiệm trước Quốc hội là một điều tất yếu, thể hiện nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà

nước thuộc về Nhân dân. Trách nhiệm được thể hiện khác nhau qua các bản Hiến pháp nhưng có điểm chung là bản chất trách nhiệm của cơ quan hành pháp, cơ quan hành chính trước cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan được Nhân dân bầu ra để đại diện cho mình.

Hai là, do bối cảnh lịch sử, Hiến pháp năm 1946 chưa được triển khai thực hiện cụ thể, thiếu kiểm chứng tính thực tế, những quy định về trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội chưa được thực hiện. Mặc dù không trực tiếp quy định Chính phủ có trách nhiệm trước Quốc hội (Nghị viện), nhưng Hiến pháp năm 1946 có những quy định tương đối chặt chẽ bằng các quy định về việc “từ chức”, “xét xử” của cá nhân và tập thể Chính phủ. Đây là các hình thức trách nhiệm thực sự của Chính phủ để Quốc hội (Nghị viện nhân dân) thực hiện quyền “kiểm soát và phê bình Chính phủ”.

Ba là, quy định trực tiếp và bao quát về trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội lần đầu được quy định tại Hiến pháp năm 1959 và được kế thừa cho đến Hiến pháp năm 2013. Quốc hội có chức năng giám sát tối cao hoạt động của Chính phủ thông qua các hoạt động xem xét báo cáo công tác, chất vấn, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm... Các quy định về trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội đã được kiểm nghiệm trên thực tế và được đánh giá thông qua sự tín nhiệm của Quốc hội, của Nhân dân đối với Chính phủ trong suốt tiến trình lịch sử từ khi thực hiện Hiến pháp năm 1959 đến nay./.

Ghi chú:

(1) Điều 43, Hiến pháp năm 1946.

(2) Chủ thể có thẩm quyền trình dự án luật trước Quốc hội bao gồm: Chủ tịch, Phó chủ tịch nước, Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBTVQH, các Ủy ban của Quốc hội, Hội đồng Chính phủ.

(3) Trần Hoài Nam - Luận án tiến sĩ luật học: *Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia, Hà Nội, H.2017, tr. 81.

(4) Bùi Xuân Đức, *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb Tư pháp, H.2007, tr.67.