

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CHỦ TỊCH NƯỚC

● PHAN KHUYỀN

TÓM TẮT:

Trong cơ cấu bộ máy nhà nước các quốc gia đều đã hình thành chức vụ/thiết chế đứng đầu nhà nước hay còn gọi là nguyên thủ quốc gia. Nguyên thủ quốc gia là một chế định không thể thiếu trong tổ chức bộ máy và thực thi quyền lực nhà nước. Với vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng như vậy, ở mỗi quốc gia đều ban hành pháp luật quốc gia nhằm xác lập hành lang pháp lý cho nguyên thủ quốc gia hình thành, tổ chức và hoạt động.

Ở Việt Nam, trải qua 75 năm ra đời, phát triển của Nhà nước thì pháp luật về Chủ tịch nước đã dần hoàn thiện hơn. Tuy nhiên, bên cạnh đó, pháp luật về Chủ tịch nước vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập. Bài viết đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về Chủ tịch nước.

Từ khóa: quy định pháp luật, nguyên thủ quốc gia, Chủ tịch nước.

1. Pháp luật về Chủ tịch nước ở Việt Nam qua các giai đoạn

1.1. Giai đoạn 1946 - 1958

Đảng, Nhà nước Việt Nam đã sớm nhận thức rõ vai trò của pháp luật về Chủ tịch nước và nhất quán trong lựa chọn mô hình chính thể. Do vậy, ngay 2 kỳ họp đầu tiên của Quốc hội Khóa I, tức là chỉ 1 năm sau khi Nhà nước được tuyên bố thành lập thì Hiến pháp năm 1946 đã được ban hành, trong đó chứa đựng nhiều quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước.

Về mô hình: Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 1946 hết sức độc đáo, là cá nhân, theo hướng thực quyền, nhưng lại mềm dẻo nhờ có sự đan xen, hòa quyện giữa mô hình Liên bang Xô Viết (Hiến pháp năm 1917, 1924) và mô hình Cộng hòa đại nghị. Cộng hòa Tổng thống.

Nội dung pháp luật: gồm các nhóm quy phạm điều chỉnh việc hình thành nên và xác lập tư cách chủ thể chính trong các quan hệ; nhóm quy phạm xác lập quyền, nghĩa vụ của Chủ tịch nước (Điều 49 Hiến pháp năm 1946); Nhóm quy phạm pháp luật để thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước. Nội dung pháp luật về Chủ tịch nước trong giai đoạn này (i) đã cho thấy một mô hình Chủ tịch nước hết sức sáng tạo, độc đáo, với nhiều giá trị về dân chủ, pháp quyền; (ii) dù hết sức ngắn gọn nhưng đã điều chỉnh khái quát, tập trung những vấn đề cơ bản, quan trọng nhất về tổ chức, hoạt động của Chủ tịch nước. Hiến pháp năm 1946 chính thức sử dụng tên gọi “Chủ tịch nước”. Về nội dung, quy định về tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và về Chủ tịch nước nói riêng theo Hiến pháp năm 1946 là cách mạng, là dân chủ,

tiến bộ hơn so với các tư tưởng trong nước trước đó; so với pháp luật các quốc gia trên thế giới cùng thời kỳ thì cho thấy sự kế thừa, chất lọc những giá trị tiến bộ, đồng thời chứa đựng những đặc sắc phù hợp với thực trạng điều kiện chính trị - kinh tế - xã hội Việt Nam lúc đó.

Hình thức pháp luật về Chủ tịch nước còn đơn giản, hầu hết là quy phạm Hiến pháp, nên có giá trị pháp lý rất cao, được sắp xếp một cách logic; cấu trúc điều, khoản đơn giản, ngắn gọn; văn phong súc tích, dễ hiểu.

1.2. Giai đoạn 1959 - 1979

Về mô hình: Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 1959 vẫn là cá nhân, nhưng đã có sự thay đổi cơ bản so với giai đoạn trước; là một thiết chế có vị trí “độc lập”, không đồng thời đứng đầu Chính phủ, mang tính biểu tượng với nhiều đặc trưng của mô hình Cộng hòa đại nghị.

Về nội dung: Nội dung pháp luật về Chủ tịch nước giai đoạn này gồm các quy định về hình thành, xác lập tư cách chủ thể; về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước; về tổ chức và thực thi nhiệm vụ, quyền hạn; về giám sát và xử lý vi phạm.

Một số nội dung đã được bổ sung cho đầy đủ và rõ ràng hơn hoặc thay đổi cho phù hợp với tình hình mới, như: về điều kiện ứng viên Chủ tịch nước, cách thức bầu cử Phó Chủ tịch nước; Hội nghị chính trị đặc biệt (đã tổ chức trên thực tế, góp phần quan trọng trong thống nhất đất nước). Hình thức pháp luật về Chủ tịch nước đã có sự hoàn thiện đáng kể (một số đạo luật có liên quan đã được ban hành).

Có sự thay đổi cơ bản (lần thứ nhất) về mô hình Chủ tịch nước, từ thực quyền sang biểu tượng - ảnh hưởng nhất định từ mô hình các nước xã hội chủ nghĩa. Thay đổi cơ bản theo hướng “biểu tượng hóa” vị trí, vai trò của Chủ tịch nước (là thiết chế độc lập, không đứng đầu hành pháp; rút ngắn nhiệm kỳ còn 4 năm và theo nhiệm kỳ Quốc hội (trước đó là 5 năm, còn nhiệm kỳ của Nghị viện là 3 năm); loại bỏ quy định về miễn trừ trách nhiệm...

So với giai đoạn trước, pháp luật về Chủ tịch nước đã được công bố, áp dụng và phát huy vai trò điều chỉnh trên thực tế. Nếu như trong giai đoạn 1945 - 1958, do điều kiện chiến tranh, nên các quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước chưa được công bố và chính thức áp dụng để điều chỉnh các quan hệ trên thực tế, thì đến giai đoạn này, pháp luật về Chủ tịch nước đã được thi hành.

Mặc dù, đã được hoàn thiện một bước so với giai đoạn trước, nhưng pháp luật về Chủ tịch nước trong giai đoạn này vẫn còn một số hạn chế, bất cập sau: (i) Mô hình Chủ tịch nước quá biểu tượng cũng cho thấy hạn chế là không phát huy được vị trí, vai trò cần thiết của cá nhân Chủ tịch nước đối với Nhà nước, xã hội - một nhân tố quan trọng để duy trì ổn định chính trị, ổn định đường lối và lãnh đạo đất nước phát triển; (ii) Về mặt hình thức, quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước chủ yếu được hoàn thiện ở phạm vi Hiến pháp, nên xét toàn hệ thống thì vẫn mang tính khái quát, nguyên tắc rất cao. Trong cả giai đoạn này, vì nhiều lý do mà Quốc hội, Chủ tịch nước chưa ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để quy định cụ thể về hầu hết các vấn đề có liên quan đến tổ chức, hoạt động của Chủ tịch nước. Một số đạo luật tổ chức cũng chủ yếu là viện dẫn, sao chép lại quy phạm Hiến pháp mà chưa cụ thể hóa thêm. Trên thực tế, nhiều vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của Chủ tịch nước được thực hiện theo những nguyên tắc, tư tưởng, kinh nghiệm pháp lý hoặc theo thông lệ chung thế giới hoặc theo ý chí chủ quan của Chủ tịch nước và các chủ thể có liên quan.

1.3. Giai đoạn 1980 - 1991

Về mô hình: Hiến pháp năm 1980 lại thay đổi cơ bản so với giai đoạn liền trước; Hội đồng nhà nước là Chủ tịch tập thể, thuộc cơ cấu lập pháp, mang tính thực quyền cao, với nhiều đặc trưng của mô hình Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Xô viết - “Đoàn Chủ tịch Xô viết tối cao Liên Xô” theo Hiến pháp Liên Xô năm 1977.

Nội dung pháp luật về Chủ tịch nước giai đoạn này gồm các nhóm quy định: về việc hình thành, xác lập tư cách chủ thể; về nhiệm vụ, quyền hạn;

về tổ chức và thực thi nhiệm vụ, quyền hạn; về kiểm soát, giám sát hoạt động và xử lý vi phạm.

Về nội dung: một số vấn đề đã được quy định đầy đủ, cụ thể, chi tiết hơn; phải kể đến là về vai trò thống lĩnh lực lượng vũ trang của Hội đồng nhà nước đã được Luật về Sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam năm 1981 cụ thể hóa... Về hình thức, hệ thống các quy phạm pháp luật về Hội đồng nhà nước không chỉ tăng lên về số lượng, mà đã bước đầu được phân nhóm, cấu trúc để bảo đảm tính logic, chặt chẽ hơn.

Pháp luật về Hội đồng nhà nước trong giai đoạn này dù đã có bước tiến dài, nhưng chưa hoàn thiện, còn không ít hạn chế, bất cập, như: (i) Mô hình Chủ tịch tập thể có thể bảo đảm tính ổn định khi thực thi thẩm quyền của thiết chế, nhưng khó có thể phản ứng kịp thời với những thay đổi của đời sống xã hội và khó khăn trong việc ngoại giao¹; thiếu tính sáng tạo, chủ động, linh động, khó xác định trách nhiệm cá nhân và đặc biệt khó phát huy vai trò, ý nghĩa của người “thủ lĩnh”; (ii) Quyền hạn của Hội đồng nhà nước là mất cân đối, vì trong thời gian giữa 2 kỳ họp Quốc hội thì quyền hạn rất lớn, nhưng trong kỳ họp Quốc hội thì hầu như không được thể hiện. Đồng thời, việc quá tập trung quyền lực vào Hội đồng nhà nước vừa khó phát huy được vai trò độc lập, chủ động cần thiết của các thiết chế khác; vừa khó kiểm soát, có thể dẫn đến lạm quyền, nhất là khi thành viên Hội đồng nhà nước không nhiều, hầu hết lại kiêm nhiệm chức vụ khác.

1.4. Giai đoạn 1992 - 2012

Về mô hình: Hiến pháp năm 1992 lại có sự thay đổi cơ bản so với giai đoạn trước; trở lại mô hình Chủ tịch nước là cá nhân, mang tính biểu tượng có nhiều điểm tương đồng với Hiến pháp năm 1959.

Về nội dung nhiều nội dung pháp luật về Chủ tịch nước đã được thể hiện và cụ thể hóa bởi hệ thống các văn bản pháp luật dưới Hiến pháp, như: thẩm quyền ký kết, gia nhập điều ước quốc tế; vai trò thống lĩnh lực lượng vũ trang và Chủ tịch Hội đồng QP&AN; thi đua, khen thưởng; hay về

chế độ chính sách, bộ máy tham mưu, giúp việc (lần đầu tiên thành lập Văn phòng Chủ tịch nước);...

Về hình thức: hệ thống các quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước có sự tăng lên rất nhiều về số lượng và chất lượng; dần hình thành hệ thống pháp luật với cấu trúc bảo đảm tính logic, chặt chẽ hơn.

Mặc dù đã có bước phát triển vượt bậc như vậy, nhưng pháp luật về Chủ tịch nước vẫn chưa hoàn thiện, còn những hạn chế, bất cập nhất định, như: (i) dù đã dần hình thành hệ thống, nhưng lại phân tán và còn không ít nội dung pháp luật, nhất là về thẩm quyền “riêng” của Chủ tịch nước vẫn chưa được cụ thể hóa một cách đầy đủ, chi tiết (như về đặc xá, ân giảm án tử hình; về nhân sự ngoại giao, tư pháp; về vai trò Chủ tịch Hội đồng Quốc phòng - An ninh...). (ii) mô hình Chủ tịch nước dù đã khắc phục một số hạn chế, bất cập của mô hình Chủ tịch tập thể theo Hiến pháp năm 1980, mang lại tính sáng tạo, chủ động, linh động cho Chủ tịch nước; tuy nhiên, vẫn mang tính biểu tượng nhiều, chưa xác định hợp lý và rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn của thiết chế; chưa thật đề cao vai trò kiểm soát và giữ mối liên hệ cần thiết, thiết thực và bao quát với các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước; chưa thật đề cao để làm rõ vị trí, vai trò của Chủ tịch nước ở phạm vi quốc gia với các thiết chế trong hệ thống chính trị và duy trì khối đại đoàn kết toàn dân tộc.

1.5. Giai đoạn 2012 đến nay

Về nội dung: pháp luật về Chủ tịch nước của Việt Nam đã ngày càng hoàn thiện hơn, dần đáp ứng một cách cơ bản trên cả 4 tiêu chí hoàn thiện về mặt nội dung gồm: tính đầy đủ, toàn diện; tính chính trị, hợp hiến và chính xác, tính thực tiễn và khả thi; tính thống nhất, đồng bộ và tương thích. So với giai đoạn 1992-2012, đã có sự hoàn thiện theo hướng tích cực, hợp lý², với việc đề cao hơn vị trí, vai trò của Chủ tịch nước; phân định hợp lý, chính xác, rõ ràng, cụ thể hơn về nhiệm vụ, quyền hạn. So với các giai đoạn trước đó, pháp luật về Chủ tịch nước đã có bước tiến dài, quan trọng, mang tính đột phá.

Một số ưu điểm như: (i) Bổ sung quy định về tuyên thệ của Chủ tịch nước; (ii) Mở rộng thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với tất cả các Thẩm phán để góp phần tăng tính độc lập trong hoạt động xét xử; (iii) Quy định đầy đủ hơn thẩm quyền về quốc tịch, khi bổ sung quyền cho “trở lại quốc tịch” Việt Nam nhằm khẳng định, bảo vệ quyền chính trị của công dân và cho thấy trách nhiệm của Chủ tịch nước, của Nhà nước trong bảo hộ công dân; (iii) Cụ thể hơn quyền quyết định nhân sự trong lực lượng vũ trang theo hướng chỉ quyết định đối với nhân sự chỉ huy cấp cao để cho phù hợp và đề cao vai trò “thống lĩnh”; (iv) Chính xác và hợp lý hóa thẩm quyền về điều ước quốc tế theo hướng mở rộng phạm vi điều ước quốc tế (quyết định đàm phán, ký kết đối với tất cả các điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước) để đề cao vai trò đứng đầu nhà nước và thay mặt quốc gia, nhưng lại giảm mức độ (chỉ quyết định đàm phán, ký kết mà không trực tiếp tiến hành đàm phán, ký kết) để bảo đảm tính chuyên môn và kịp thời; (v) Cụ thể hóa hơn về vai trò của Chủ tịch nước với Hội đồng QP&AN, cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng này...

Về hình thức: pháp luật về Chủ tịch nước hiện hành cũng đã có bước hoàn thiện vượt bậc xét trên cả 2 nhóm tiêu chí là sự phù hợp với nội dung và bảo đảm tính logic, hệ thống và tương thích. Quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước ngày càng gia tăng về số lượng, được ban hành theo quy trình, thủ tục chặt chẽ hơn, có giá trị pháp lý cao, mang tính ổn định hơn; quy mô lớn hơn, cấu trúc chặt chẽ, khoa học, logic hơn giữa trong và ngoài hệ thống, như: (i) Ở hiến pháp, các quy định về Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013 đã có sự thay đổi nhiều về mặt bố cục theo hướng hợp lý hơn so với Hiến pháp năm 1992, chỉ giữ nguyên 3/8 điều và sửa đổi, bổ sung 5/8 điều. Đặc biệt, nội dung quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước đã được cấu trúc lại khoa học hơn, tinh gọn thành từng nhóm gắn từng lĩnh vực, từ thẩm quyền chung đến thẩm quyền riêng, từ đối nội đến đối ngoại; (ii) Ở cấp độ văn bản quy phạm pháp luật

dưới Hiến pháp: pháp luật về Chủ tịch nước có sự gia tăng đáng kể về mặt số lượng văn bản, số lượng quy phạm pháp luật, như: ban hành mới Luật Trưng cầu ý dân, Luật Đầu tư công...; nhiều văn bản được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tế (hệ thống luật về tổ chức bộ máy nhà nước, Luật Điều ước quốc tế...); nhiều văn bản được nâng cấp trở thành văn bản luật, nhất là kể từ khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành (Luật Cảnh vệ, Luật Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ...); (iii) Ở cấp độ văn bản quy phạm pháp luật dưới luật, một số văn bản chứa đựng các quy định liên quan đến Chủ tịch nước đã được ban hành, sửa đổi, bổ sung...

2. Một số hạn chế, bất cập của pháp luật về Chủ tịch nước

Nội dung pháp luật về Chủ tịch nước: Đối với nhóm quy phạm pháp luật điều chỉnh việc hình thành, xác lập về tư cách chủ thể: chưa phản ánh chính xác, đầy đủ vị trí, vai trò của Chủ tịch nước đối với quốc gia nên chưa cho thấy tính chính danh, chính thức và tính đại diện cho sự thống nhất toàn dân tộc của Chủ tịch nước. Pháp luật hiện hành quy định Chủ tịch nước là người thay mặt Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là chưa thật chính xác. Về mặt học thuật, “thay mặt” là “lấy tư cách của người hay tổ chức nào đó để đứng ra làm việc gì”; tức là, đề cao khía cạnh mục đích của việc thay mặt mà chưa cho thấy con đường, cách thức hình thành nên người thay mặt. Hiến pháp các nước thường sử dụng từ “đại diện” - “người được cử thay mặt cho cá nhân hoặc tập thể”, bởi tính chính danh, chính thức và tính đồng thuận của người đại diện, họ được cá nhân, tập thể “cử” ra để thay mặt.

Đối với nhóm quy phạm pháp luật điều chỉnh tổ chức của Chủ tịch nước:

Thứ nhất, thiếu quy định tiêu chuẩn, điều kiện riêng đối với ứng viên Chủ tịch nước, nên chưa đề cao vị trí, vai trò của Chủ tịch nước. Pháp luật hiện hành không quy định về vấn đề này.

Thứ hai, quy định về trình tự bầu Chủ tịch nước chưa thực sự phù hợp. Hiến pháp năm 2013, Luật

Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung 2020) không quy định cụ thể, nhưng theo Nội quy kỳ họp hiện hành được hiểu Quốc hội bầu Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) trước, sau đó mới bầu Chủ tịch nước. Theo đó, trên cơ sở đề nghị của UBTVQH khóa trước, Quốc hội sẽ bầu Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên UBTVQH và sau đó, UBTVQH khóa mới đề nghị Quốc hội bầu Chủ tịch nước. Việc hình thành Chủ tịch nước sau một số chức vụ trong Quốc hội không những là giảm vị thế của Chủ tịch nước, mà còn chưa phản ánh đúng trách nhiệm của Quốc hội với quốc gia, nhà nước, cử tri. Bởi lẽ, Chủ tịch nước không chỉ là chức vụ nhà nước (là chức vụ cao nhất), mà rộng hơn là tầm quốc gia, dân tộc, nên Quốc hội - với tư cách là cơ quan đại diện cao nhất, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, phải là chủ thể đi đầu trong nhận thức, hành động để đề cao tính quốc gia, dân tộc, sau đó mới đến nhà nước.

Thứ ba, chưa quy định thật cụ thể về nội dung lời tuyên thệ, tổ chức thực hiện tuyên thệ của Chủ tịch nước sau khi được Quốc hội bầu. Đây là nội dung lần đầu tiên được Hiến pháp năm 2013 quy định. Theo Nội quy kỳ họp: Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp. Người tuyên thệ quyết định nội dung tuyên thệ phù hợp với trách nhiệm được giao. Người tuyên thệ phải đứng trước Quốc kỳ tuyên thệ. Thời gian tuyên thệ không quá 03 phút³. Với quy định chung như trên, nên việc thực hiện chưa cụ thể, thống nhất. Để khẳng định, tôn vinh Chủ tịch nước và bảo đảm tính trang trọng, thống nhất trong lời tuyên thệ, cần quy định cụ thể về lời tuyên thệ. Một số quốc gia trên thế giới như Đức, Bungari, Séc... còn hiến định nội dung lời tuyên thệ. Ví dụ: Điều 96, Hiến pháp Cộng hòa Bungari quy định Tổng thống, Phó Tổng thống phải tuyên thệ trước Quốc hội; nội dung lời tuyên thệ được quy định tại Điều 75, với nội dung: “Tôi xin thề dưới tổ quốc Cộng hòa Bungari rằng: Tôi

sẽ tuân thủ Hiến pháp, pháp luật quốc gia và hướng mọi hành động của mình vì lợi của nhân dân. Tôi xin thề”.

Thứ tư, còn thiếu nhiều quy định cụ thể, chi tiết về những vấn đề liên quan đến cơ cấu tổ chức của thiết chế Chủ tịch nước. Đây là nhóm quan hệ lớn và quan trọng, nhưng mức độ hoàn thiện nội dung pháp luật về Chủ tịch nước lại thấp nhất. Cụ thể: (i) Chưa có quy định chính thức, đầy đủ, cụ thể về tổ chức thiết chế Chủ tịch nước, dẫn đến cách hiểu chưa thống nhất, chính xác về cấu trúc tổ chức của thiết chế Chủ tịch nước và thực tiễn tổ chức thiết chế Chủ tịch nước còn đơn giản, chưa có cơ sở đổi mới, kiện toàn. Đa số mọi người đều hiểu theo nghĩa hẹp là chỉ có Chủ tịch nước. Đây là cách tiếp cận chưa phù hợp với vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước như đã nghiên cứu ở phần trên; (ii) Quy định về bộ máy giúp việc cho thiết chế Chủ tịch nước còn đơn giản, chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ và nhu cầu, yêu cầu thực tế. Hiện nay, giúp việc cho Chủ tịch nước và Phó Chủ tịch nước chỉ có Văn phòng Chủ tịch nước. Văn phòng Chủ tịch nước có cấu trúc và số lượng biên chế gọn nhẹ; trong khi phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước rất rộng và mang tính liên ngành, vĩ mô cao. Ở các nước, bộ máy giúp việc của người đứng đầu nhà nước, cùng với văn phòng, còn có một số hội đồng, ủy ban chuyên trách được thành lập để tư vấn, hỗ trợ người đứng đầu nhà nước trong việc thực hiện các mảng nhiệm vụ nhất định.

Đối với nhóm quy phạm phạm pháp luật điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước:

Thứ nhất, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước trong mối quan hệ với quốc gia còn mờ nhạt, chưa đại diện cho sự thống nhất toàn quốc gia. Chủ tịch nước chỉ là người thay mặt Nhà nước, chưa phải là người đại diện cao nhất cho quốc gia và thể hiện sự thống nhất của toàn dân tộc, nên pháp luật hiện hành còn thiếu những quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước trong mối quan hệ

với các bộ phận trong hệ thống chính trị và với các bộ phận khác cấu thành nên xã hội Việt Nam, như: với Mặt trận Tổ quốc, với Đảng Cộng sản Việt Nam, với các dân tộc, tôn giáo,...

Thứ hai, trong đối nội, còn nhiều quy định chưa được cụ thể hóa, hoặc chưa rõ ràng, hợp lý, thống nhất. Cụ thể: (i) Thẩm quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Chủ tịch nước còn chưa quy định cụ thể về thời hạn Chủ tịch nước phải công bố Hiến pháp, sau khi Quốc hội quyết định thời hạn công bố Hiến pháp; việc trao thẩm quyền công bố Nghị quyết giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh cho Tổng thư ký Quốc hội⁴ chưa thật hợp lý, chưa phù hợp, thống nhất với thẩm quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Chủ tịch nước; việc giới hạn Chủ tịch nước chỉ có quyền đề nghị UBTVQH xem xét lại đối với pháp lệnh đã được thông qua mà loại trừ đối với Hiến pháp, luật cũng chưa thực sự tương xứng với vị trí, vai trò và chưa cho thấy sự kiểm soát của Chủ tịch nước đối với Quốc hội; (ii) Thẩm quyền ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước còn chưa có sự phân biệt giữa Lệnh và Quyết định; chưa hợp lý về thẩm quyền quy định tổ chức, hoạt động của Chủ tịch nước giữa Quốc hội với Chủ tịch nước. Theo quy định hiện nay, thẩm quyền này thuộc Quốc hội. Tuy nhiên, trước yêu cầu thực tế, Chủ tịch nước đã phải ban hành “Quyết định” để quy định về bộ máy giúp việc. (iii) Một số quyền đề nghị Quốc hội, UBTVQH của Chủ tịch nước chưa được cụ thể hóa về căn cứ, tư cách, trình tự, thủ tục, như: đề nghị Quốc hội về sáng quyền lập hiến, lập pháp; phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng Quốc phòng và An ninh; bãi bỏ văn bản của UBTVQH trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; đại xá; quyết định trưng cầu ý dân về Hiến pháp hoặc về những vấn đề quan trọng khác; họp kín, họp bất thường; đề nghị UBTVQH họp bất thường; (iv) Một số thẩm quyền “riêng” của Chủ tịch nước cũng chưa được quy định chi tiết, cụ thể hoặc chưa thực hợp lý, như: “nhiệm vụ, quyền hạn Thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân chưa được cụ thể hóa trong các luật chuyên ngành”⁵;

nhất là trong mối quan hệ Đảng lãnh đạo, Chủ tịch nước thống lĩnh, Chính phủ quản lý tập trung hay với tập thể Quân ủy Trung ương nói chung (cơ quan lãnh đạo cao nhất của Đảng trong Quân đội nhân dân Việt Nam) và các chức vụ trong Quân ủy Trung ương nói riêng (Tổng Bí thư là Bí thư, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng là Phó Bí thư, còn Chủ tịch nước và Thủ tướng là ủy viên thường vụ Quân ủy); “thiếu quy định cụ thể về cơ chế hoạt động và tổ chức của Hội đồng Quốc phòng và An ninh”⁶, nhất là quy định về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Chủ tịch nước với cương vị là Chủ tịch Hội đồng; cơ cấu, thành viên Hội đồng; trường hợp khuyết thành viên Hội đồng hay trường hợp biểu quyết ngang nhau (vì chỉ có 6 thành viên); trong công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh (căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội hoặc của UBTVQH); ra lệnh tổng động viên, động viên cục bộ hay công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương; nhất là, thiếu cơ chế phối hợp, vị trí, vai trò, sự tham gia của Chính phủ, Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an trong việc Chủ tịch nước ra, bãi bỏ lệnh thiết quân luật; quyết định đặc xá, ân giảm án tử hình; nhất là, chưa cụ thể hóa để bảo đảm sự tham gia, xác định trách nhiệm trong đặc xá và thời hạn, trách nhiệm phản hồi đơn ân giảm án tử hình.

Thứ ba, trong đối ngoại, còn một số quy định chưa được cụ thể hóa, hoặc chưa rõ ràng, hợp lý, thống nhất. Cụ thể: (i) Quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước về đàm phán, ký kết, phê chuẩn và thực hiện điều ước quốc tế còn chưa thống nhất, thiếu rõ ràng, đan xen với thẩm quyền của Quốc hội, Chính phủ. Về quyết định, đàm phán, ký kết Điều ước quốc tế, nếu theo Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước quyết định đàm phán, ký tất cả Điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước, nhưng theo Luật Điều ước quốc tế thì chỉ quyết định 1 trong 5 loại Điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước (là ký với người đứng đầu nhà nước khác), còn 4/5 loại là Chính phủ. Về phê chuẩn, gia nhập, chấm dứt Điều ước quốc tế, theo Hiến pháp năm 2013, Chủ

tịch nước có quyền với tất cả Điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước, trừ một số Điều ước quốc tế có nội dung được quy định tại khoản 14 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 (như liên quan đến chiến tranh, hòa bình; chủ quyền quốc gia; tư cách thành viên của Nhà nước tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng; về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; trái với luật, nghị quyết của Quốc hội) là thuộc thẩm quyền của Quốc hội; nhưng theo Luật Điều ước quốc tế thì lại khác: "Quốc hội quyết định phê chuẩn Điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký với người đại diện nhà nước khác; phê chuẩn các điều ước quốc tế khác theo đề nghị của Chủ tịch nước"; các Điều ước quốc tế khác nhân danh Nhà nước đều thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước. Tức là, pháp luật hiện hành còn có sự đan xen giữa loại hình điều ước quốc tế (theo tư cách như nhân danh Nhà nước, Chính phủ, Người đứng đầu) và tính chất, nội dung của Điều ước quốc tế; (ii) Thẩm quyền của Chủ tịch nước trong cử, triệu tập hội đại sứ đặc mệnh toàn quyền và phong hàm, cấp đại sứ cũng chưa thật sự rõ ràng, thống nhất, do chưa kịp thời sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với Hiến pháp năm 2013. Theo quy định tại Điều 20, Luật về cơ quan đại diện ngoại giao ở nước ngoài năm 2009, Chủ tịch nước có quyền "cử, triệu hồi người đứng đầu cơ quan đại diện là Đại sứ đặc mệnh toàn quyền, Đại diện thường trực tại Liên hợp quốc và Đại diện của Chủ tịch nước tại tổ chức quốc tế theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ".

Về hình thức pháp luật về Chủ tịch nước

Một là, chưa phản ánh đầy đủ, đồng bộ và phù hợp với nội dung pháp luật về Chủ tịch nước; còn một số nội dung pháp luật về Chủ tịch nước chưa được quy phạm hóa, hoặc đã được quy phạm hóa, nhưng lại được thể hiện trong văn bản quy phạm pháp luật với tên gọi, giá trị pháp lý chưa tương xứng với tính chất của nội dung quy phạm pháp luật. Ví dụ: (i) Về nội dung chưa được quy phạm hóa, như: Hiến pháp năm 2013 và Luật Mặt trận Tổ quốc năm 2015 không có điều, khoản nào quy định về mối quan hệ giữa 2 thiết chế này; (ii) Một

số nội dung của pháp luật có tính chất không thật sự cơ bản, quan trọng, nhưng lại được thể hiện trong hình thức văn bản, quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý rất cao, như: không nhất thiết đến mức phải bắt buộc ghi nhận trong Hiến pháp nội dung "Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình"⁷ bởi, Hiến pháp năm 2013 cũng không quy định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật đối với các thiết chế khác như Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân,...

Hai là, chưa bảo đảm tính thống nhất, chính xác; một số văn bản hoặc quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước chưa phản ánh đúng tinh thần, ý nghĩa nội dung pháp luật vốn có hoặc chưa thống nhất với các văn bản hoặc quy phạm pháp luật khác, như: Cùng quy định về thời hạn công bố luật, pháp lệnh nhưng Khoản 2, Điều 85 Hiến pháp năm 2013 thể hiện bằng chữ là "mười lăm ngày", còn Khoản 1, Điều 80 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 lại thể hiện dưới dạng số là "15 ngày"...

Ba là, thiếu tập trung, còn rải rác trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật: Như thực trạng đã nêu, hệ thống quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước ngày càng nhiều và nằm trong vài chục văn bản quy phạm pháp luật. Nếu so sánh với pháp luật về các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân thì pháp luật về Chủ tịch nước không cho thấy tính tập trung, chưa bảo đảm tính hệ thống. Đây là một trong những hạn chế, bất cập lớn nhất đối với hình thức pháp luật về Chủ tịch nước hiện nay.

Bốn là, tính hệ thống, tính logic chưa cao: (i) Trước hết, do số lượng quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước ngày càng nhiều nhưng lại phân tán trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật với sự khác nhau về tên gọi, thẩm quyền ban hành, giá trị pháp lý, thời gian ban hành, thậm chí là cách thức thể hiện, nên các quy phạm pháp luật ở cả trong và ngoài văn bản thiếu đi sự liên kết chặt chẽ với nhau. Điều này không chỉ dẫn đến hệ quả làm

phức tạp cho hệ thống quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước, mà còn tiềm ẩn nguy cơ dẫn tới sự mâu thuẫn, chồng chéo về mặt nội dung; (ii) Tiếp đó, trong một văn bản quy phạm pháp luật vẫn còn tình trạng sắp xếp chưa theo trật tự nhất định, hoặc trật tự chưa hợp lý so với tính chất của nội dung điều chỉnh. Điều này ảnh hưởng tới tính logic của hệ thống quy phạm pháp luật về Chủ tịch nước.

3. Đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về Chủ tịch nước

3.1. Giải pháp hoàn thiện nội dung pháp luật về Chủ tịch nước

3.1.1. Về hình thành và xác lập tư cách chủ thể Chủ tịch nước

Thứ nhất, về cơ chế hình thành và tiêu chuẩn ứng viên: Chủ tịch nước vẫn do Quốc hội bầu ra, nhưng cần quy định cụ thể hơn về tiêu chuẩn ứng viên để bảo đảm tính minh bạch, rõ ràng, thể hiện, đề cao và bảo đảm vị trí, vai trò của Chủ tịch nước.

Thứ hai, về bầu và tuyên thệ, đề nghị quy định theo hướng ở đầu mỗi nhiệm kỳ, Chủ tịch nước được bầu và tuyên thệ đầu tiên trong các chức vụ quan trọng cấp cao trong bộ máy nhà nước; đồng thời, cần quy định cụ thể về nội dung lời tuyên thệ và tổ chức thực hiện tuyên thệ của Chủ tịch nước để bảo đảm tính thống nhất, trang trọng.

Về nội dung lời tuyên thệ, cần bổ sung quy định cụ thể về nội dung lời tuyên thệ nhậm chức của Chủ tịch nước một cách cụ thể để bảo đảm tính chính thức và giá trị pháp lý cao.

Về tổ chức thực hiện tuyên thệ, cần quy định theo hướng: (i) Chủ tịch nước là người tuyên thệ đầu tiên trong số các chức vụ phải tuyên thệ; (ii) cụ thể hơn về nghi thức, thể thức khi Chủ tịch nước thực hiện tuyên thệ để bảo đảm tính trang trọng, thiêng liêng (như vị trí đứng, bối cảnh, trang trí,...).

3.1.2. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước

*** Trong đối nội:**

Thứ nhất, đề nghị bổ sung một số quy định nguyên tắc về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước trong vai trò đại diện Nhà nước, biểu tượng thống nhất dân tộc trong mối quan hệ với Nhân dân, các bộ phận khác trong hệ thống chính trị.

Thứ hai, trong lĩnh vực lập pháp, đề nghị bổ sung và quy định cụ thể hơn những nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước để thể hiện rõ hơn vị trí, vai trò và phạm vi thẩm quyền của Chủ tịch nước với Quốc hội, UBTVQH gắn với chức năng lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Thứ ba, trong giám sát tối cao, đề nghị: (i) Bổ sung quyền đề nghị Quốc hội, UBTVQH bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật khi phát hiện có dấu hiệu trái với văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước (tương tự thẩm quyền này của UBTVQH); (ii) Quy định cụ thể Chủ tịch nước báo cáo công tác trước Quốc hội theo định kỳ (chỉ nên giữa nhiệm kỳ và cả nhiệm kỳ) và đột xuất (theo yêu cầu của Quốc hội hoặc UBTVQH);

Thứ tư, trong lĩnh vực hành pháp, đề nghị bổ sung, cụ thể hóa những nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước để gia tăng vai trò kiểm soát và bảo đảm thực quyền hơn trong quan hệ với Chính phủ, Thủ tướng, các chức vụ, chức danh khác của hành pháp liên quan đến thẩm quyền nhân sự của Chủ tịch nước.

Thứ năm, trong lĩnh vực tư pháp, đề nghị cần hoàn thiện theo hướng tập trung cụ thể hóa những nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước để vừa đề cao vị trí, gia tăng vai trò kiểm soát của Chủ tịch nước với Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao; vừa bảo đảm tính độc lập của tư pháp và tiếp tục thực hiện cải cách tư pháp.

*** Trong đối ngoại:**

Thứ nhất, cần quy định rõ vai trò, sự tham gia của Chủ tịch nước trong việc xây dựng, đề nghị Quốc hội quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại của quốc gia.

Thứ hai, về điều ước quốc tế, đề nghị quy định thống nhất, phân định rõ ràng thẩm quyền của Chủ tịch nước với (i) Quốc hội trong phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế theo đúng tinh thần Hiến pháp năm 2013; tức là, Chủ tịch nước có thẩm quyền với tất cả điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước,

loại trừ một số điều ước quốc tế theo hiến định (trường hợp này, Chủ tịch nước được chủ động lựa chọn, quyết định đề nghị Quốc hội và chịu trách nhiệm); (ii) với Chính phủ trong quyết định đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước cũng nên trao thống nhất, toàn bộ cho Chủ tịch nước như hiến định.

Thứ ba, về nhân sự ngoại giao, đề nghị: (i) cần cụ thể hóa về chủ thể đề nghị, nguyên tắc, điều kiện, thời điểm, trình tự, thủ tục tiếp nhận đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước ngoài, bổ nhiệm, miễn nhiệm và quyết định cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Nước ta; (ii) sửa đổi để thu hẹp thẩm quyền quyết định cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Nước ta theo Luật về cơ quan đại diện ngoại giao ở nước ngoài năm 2009 và thẩm quyền phong, thăng, hạ và tước hàm, cấp ngoại giao theo Pháp lệnh về hàm, cấp ngoại giao được Chủ tịch nước năm 1995 để bảo đảm thống nhất với Hiến pháp năm 2013.

3.1.3. Về tổ chức và thực thi nhiệm vụ, quyền hạn
Thứ nhất, về hình thành bộ máy của thiết chế

Chủ tịch nước, đề nghị cần tiếp cận Chủ tịch nước là một thiết chế trong bộ máy nhà nước để tiến hành đổi mới, kiện toàn cơ bản tổ chức và hoạt động của thiết chế này, qua đó, góp phần giúp Chủ tịch nước thực hiện tốt hơn nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Thứ hai, sớm nghiên cứu để đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội để ban hành Luật về Chủ tịch nước.

3.2. Giải pháp hoàn thiện hình thức pháp luật về Chủ tịch nước

Thứ nhất, sớm nghiên cứu để đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội để ban hành Luật về Chủ tịch nước.

Thứ hai, tiếp tục đẩy nhanh quá trình sửa đổi, bổ sung, nâng cấp hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến Chủ tịch nước để thi hành Hiến pháp năm 2013

Thứ ba, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật ra đời sau Hiến pháp năm 2013 có liên quan đến Chủ tịch nước để sớm ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành hoặc kiến nghị sửa đổi, bổ sung nếu cần thiết ■

TÀI LIỆU CHÚ DẪN:

- ¹ Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, “Hoàn cảnh ra đời và nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1992”, truy cập tại <http://mattran.org.vn>,
- ² Cao Vũ Minh, Võ Phan Lê Nguyễn (2014), “Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013 và việc xây dựng Luật về hoạt động của Chủ tịch nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (23), tr.3-11.
- ³ Quốc hội (2015), Nghị quyết số 102/2015/QH13 ngày 24/11/2015 ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội.
- ⁴ Khoản 2 Điều 80 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 được sửa đổi, bổ sung 2020.
- ^{5,6} Báo cáo công tác nhiệm kỳ 2011-2016 tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội Khóa III, Hà Nội.
- ⁷ Hiến pháp năm 2013.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Chủ tịch nước (2016), *Báo cáo công tác nhiệm kỳ 2011-2016 tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội Khóa I*, Hà Nội.
2. Nguyễn Thị Doan (2014). “Mối quan hệ của thiết chế Chủ tịch nước với các cơ quan quyền lực nhà nước ở Trung ương và cấu trúc bộ máy của thiết chế Chủ tịch nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 18(274), tháng 9, truy cập tại <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208192>
3. Dương Thị Mai (2012), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng nhu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

4. Cao Vũ Minh, Võ Phan Lê Nguyễn (2014), "Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013 và việc xây dựng Luật về hoạt động của Chủ tịch nước", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 23(279), tháng 12, truy cập tại <http://lapphap.vn/Pages/TinTuc/208247/Che-dinh-Chu-tich-nuoc-trong-Hien-phap-nam-2013-va-viec-xay-dung-Luat-ve-hoat-dong-cua-Chu-tich-nuoc.html>

5. Quốc hội (2013), *Hiến pháp các năm 1959, 1980, 1992, 2013*.

6. Chủ tịch nước và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam (2016), *Hội nghị tổng kết 10 năm thực hiện Quy chế phối hợp công tác giữa Chủ tịch nước và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Hà Nội.

7. Quốc hội (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

8. Nguyễn Thị Phương Thủy (2021). Về chế định nguyên thủ quốc gia trên thế giới hiện nay, *Tạp chí Lý luận chính trị*, truy cập tại <http://lyluanchinhtri.vn>.

Ngày nhận bài: 19/12/2022
Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 23/1/2023
Ngày chấp nhận đăng bài: 16/2/2023

Thông tin tác giả:
ThS. PHAN KHUYÊN
Phân viện Học viện Hành chính Quốc gia tại TP. Hồ Chí Minh

**SOME RECOMMENDATIONS
TO IMPROVE REGULATIONS
ON THE PRESIDENT OF VIETNAM**

● Master. **PHAN KHUYEN**
National Academy of Public Administration

ABSTRACT:

In the structure of the state apparatus, all countries have a position or an institution that is the head of state. The head of state is an indispensable institution in the state apparatus in order to exercise the state power. With such a particularly important position and role, each country has its own legal framework for the head of state.

In Vietnam, after 75 years of establishment and development of the State, regulations on the President of Vietnam have been gradually strengthened. However, these regulations still have limitations and inadequacies. This paper makes some recommendations to improve regulations on the President of Vietnam.

Keywords: regulation, head of state, the President.