

**“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 và tư pháp” trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Thế chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung phát triển năm 2011), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Hiến pháp năm 2013) đã bổ sung một nguyên tắc mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta. Đó là *“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”*. Đây vừa là quan điểm vừa là nguyên tắc chỉ đạo công cuộc tiếp tục, xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước ta trong thời kỳ mới - Thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới cả về kinh tế lẫn chính trị.

### **1. Về quyền lực nhà nước là thống nhất**

Quyền lực nhà nước thống nhất là vấn đề có tính lý luận và thực tiễn sâu sắc. Cho đến nay, các khía cạnh của vấn đề quyền lực nhà nước là thống nhất như: Thế nào là thống nhất quyền lực nhà nước? Quyền lực nhà nước thống nhất ở đâu? Ý nghĩa của quyền lực nhà nước là thống nhất trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước như thế nào? Các khía cạnh này chưa được nhận thức thống nhất. Có một số người cho rằng, quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng sự thống nhất đó tập trung vào Quốc hội. Do vậy, Quốc hội được Hiến pháp xác nhận là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Và với vị trí pháp lý đó, những người này cho rằng Quốc hội là cơ quan có toàn quyền, là cơ quan cấp trên của các quyền hành pháp và tư pháp. Một số khác lại cho rằng, trong nhà nước kiểu mới như nhà nước ta, giai cấp công nhân và Nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của một Đảng, ngày càng thống nhất về lợi ích, trong nội bộ không có sự phân chia thành phe phái đối lập như trong nhà nước tư sản, nên thống nhất quyền lực nhà nước là yếu tố cơ bản, duy nhất giữ vai trò quyết định trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước mà không cần thiết phải phân công quyền lực nhà nước. Quan niệm này đề cao tính thống nhất của quyền lực nhà nước, phủ nhận, xem thường hoặc hạ thấp vai trò của phân công, phân nhiệm rành mạch quyền lực nhà nước. Thực chất quan niệm này cũng không khác gì quan điểm nói trên.

Theo nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 thì quyền lực nhà nước thống nhất là ở Nhân dân. Quan niệm thống nhất quyền lực nhà nước là ở Nhân dân thể hiện ở nguyên tắc *“Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân”*.

Trước đây, Hiến pháp cũng quy định *“tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân”* nhưng được thực hiện bằng nguyên tắc tập trung quyền lực nhà nước (tập quyền). Do đó, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân nhưng lại tập trung vào Quốc hội, như quan niệm nói trên. Với nhận thức rằng, Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, nhưng vì không thực hiện được quyền lực nhà nước một cách trực tiếp nên đã trao toàn bộ quyền lực nhà nước của mình cho Quốc hội. Quốc hội được Hiến pháp năm 1980 xác định là cơ quan có toàn quyền. Ngoài 15 nhiệm vụ và quyền hạn quy định ở Điều 83, Hiến pháp

1980 còn quy định “Quốc hội có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết” (Điều 83) đến Hiến pháp năm 1992, Điều 84 quy định Quốc hội chỉ có 14 nhiệm vụ quyền hạn (không còn là một Quốc hội toàn quyền như Hiến pháp năm 1980), nhưng Điều 6 Hiến pháp lại quy định: “Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng Nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân...”. Như vậy, Quốc hội vẫn là Quốc hội toàn quyền trong Hiến pháp năm 1992 bởi Nhân dân không thực hiện quyền lực nhà nước bằng các hình thức dân chủ trực tiếp mà chỉ bằng hình thức dân chủ đại diện. Nguyên tắc tập trung quyền lực nhà nước của Nhân dân vào Quốc hội phù hợp với điều kiện kinh tế kế hoạch hóa, tập trung, quan liêu, bao cấp, với ưu điểm bảo đảm cho quyền lực nhà nước tập trung, quyết định và thực thi quyền lực nhà nước nhanh chóng, thống nhất. Tuy nhiên, nguyên tắc này trong điều kiện mới đã bộc lộ nhiều hạn chế. Đó là thiếu sự phân định phạm vi quyền lực nhà nước được Nhân dân giao quyền nên không đề cao được trách nhiệm của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, hạ thấp vai trò dân chủ trực tiếp của Nhân dân, thiếu sự kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước. Hơn nữa, nguyên tắc này phủ nhận tính độc lập tương đối giữa các quyền nên đã hạn chế tính năng động, hiệu quả và trách nhiệm của mỗi quyền. Nhân dân và xã hội không có cơ sở để đánh giá chất lượng hoạt động của quyền lực nhà nước. Do vậy, trong điều kiện dân chủ và pháp quyền XHCN, tập quyền không phù hợp với việc phát huy đầy đủ vai trò của quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, tiềm ẩn nguy cơ lạm dụng quyền lực nhà nước của Nhân dân từ phía các cơ quan nhà nước.

Nhận rõ hạn chế của nguyên tắc tập quyền trong điều kiện mới, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ (bổ sung và phát triển năm 2011), Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (Điều 2). Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân được Hiến pháp quan niệm Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước, Nhân dân thông qua quyền lập hiến giao quyền lực nhà nước của mình cho Quốc hội, cho Chính phủ và cho cơ quan tư pháp như các Hiến pháp trước đây. Theo điều 70 Hiến pháp năm 2013, Nhân dân chỉ trao cho Quốc hội ba nhóm quyền hạn và nhiệm vụ: quyền hạn và nhiệm vụ về lập hiến, lập pháp; quyền hạn và nhiệm vụ về giám sát tối cao và quyền hạn và nhiệm vụ về quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Đồng thời điều 6 quy định Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước không những bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng Nhân dân và các cơ quan khác của nhà nước mà còn bằng dân chủ trực tiếp thông qua việc thực hiện quyền biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, trong đó có trưng cầu ý dân về Hiến pháp (điều 29 và điều 120)... Có như vậy, nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mới đúng, mới bảo đảm thực hiện đầy đủ, không hình thức. Như vậy, thống nhất quyền lực nhà nước được hiểu là toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, tập trung thống nhất ở Nhân dân chứ không phải tập trung ở Quốc hội. Quan niệm đó có ý nghĩa lý luận và thực tiễn thiết thực. Trước hết, điều đó chỉ ra rằng quyền lực nhà nước đều là quyền lập pháp, hành pháp hay tư pháp đều có chung một nguồn gốc thống nhất là Nhân dân, đều do Nhân dân ủy quyền, giao quyền. Do vậy, nói quyền lực nhà nước là thống nhất trước tiên là sự thống nhất ở mục tiêu chính trị, nội dung chính trị của nhà nước. Cả ba

quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp tuy có chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn khác nhau nhưng đều thống nhất với nhau ở mục tiêu chính trị chung là xây dựng một nhà nước “đảm bảo và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của Nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh” như Điều 3 Hiến pháp mới đã quy định.

Quan niệm quyền lực nhà nước là thống nhất như nói trên của Hiến pháp năm 2013 là cách thức tổ chức quyền lực nhà nước đề cao trách nhiệm của nhà nước trước Nhân dân, hạn chế sự dựa dẫm, ỷ lại trong việc thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ mà Nhân dân đã ủy quyền. Đó cũng là cơ sở để không có chỗ cho các yếu tố cực đoan, đối lập, thiếu trách nhiệm trong mối quan hệ giữa các quyền, nhất là giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp. Đồng thời, đó cũng là điều kiện để hình thành cơ chế kiểm soát, nhận xét, đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của các quyền từ bên trong tổ chức quyền lực nhà nước cũng như từ bên ngoài là Nhân dân.

Như vậy, quyền lực nhà nước là thống nhất và tập trung ở Nhân dân, chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước là quan niệm có ý nghĩa chỉ đạo tổ chức quyền lực nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân. Mọi biểu hiện xa rời quan điểm quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân theo Hiến pháp năm 2013 đều dẫn đến tổ chức quyền lực nhà nước kém hiệu quả.

## **2. Về “phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.**

Trong chế độ dân chủ và pháp quyền XHCN thì quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có của nhà nước mà quyền lực được Nhân dân ủy quyền, Nhân dân giao quyền. Vì thế, tất yếu nảy sinh đòi hỏi chính đáng và tự nhiên phải kiểm soát quyền lực nhà nước. Mặt khác, khi ủy quyền cho nhà nước, quyền lực nhà nước lại thường vận động theo xu hướng tự phủ định mình, trở thành đối lập với chính mình lúc ban đầu (từ của Nhân dân là số đông chuyển thành số ít của một nhóm người hoặc của một người). C.Mác gọi hiện tượng này là sự tha hóa của quyền lực nhà nước. Hơn nữa, quyền lực nhà nước là của Nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước suy cho cùng là giao cho những người cụ thể thực thi. Mà con người thì “luôn luôn chịu sự ảnh hưởng của các loại tình cảm và dục vọng đối với các hành động của con người. Điều cũng khiến cho lý tính đôi khi bị chìm khuất”<sup>[1]</sup>. Đặc biệt là khi lý tính bị chi phối bởi các dục vọng, thói quen hay tình cảm thì khả năng sai lầm trong việc thực thi quyền lực nhà nước càng lớn. Với đặc điểm đó của con người, không thể khẳng định người được ủy quyền luôn luôn làm đúng, làm đủ những gì mà Nhân dân đã ủy quyền. Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước là một nhu cầu khách quan từ phía người ủy quyền đối với người được ủy quyền. Hơn thế nữa, quyền lực nhà nước không phải là một đại lượng có thể cân, đong, đo, đếm được một cách rạch ròi, vì nó là một thể thống nhất như nói ở trên. Điều đó lại càng đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực nhà nước, hạn chế hiệu lực và hiệu quả thực thi quyền lực nhà nước được Nhân dân ủy quyền.

Xuất phát từ các đòi hỏi khách quan nói trên, quyền lực nhà nước thường được lượng hóa bằng các quy định của Hiến pháp để phân định nhiệm vụ quyền hạn của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự lượng hóa này là để giao cho các cơ quan nhà

nước khác nhau, thay mặt Nhân dân thực hiện. Sự phân định các quyền như vậy là điều kiện cơ bản để Nhân dân giao quyền mà không bị lạm quyền, Nhân dân kiểm soát và đánh giá được hiệu lực và hiệu quả thực hiện các quyền mà mình đã giao. Đồng thời cũng là để cho các cơ quan tương ứng được giao quyền để cao trách nhiệm trong việc thực thi quyền lực nhà nước và tự kiểm tra việc thực hiện quyền lực nhà nước được giao cho mình. Theo đó, trong Hiến pháp năm 2013 đã có một bước tiến mới trong việc phân công quyền lực nhà nước. Lần đầu tiên trong Hiến pháp nước ta chỉ rõ Quốc hội thực hiện quyền lập hiến (không còn là duy nhất có quyền lập hiến như Hiến pháp năm 1992), quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94), Tòa án Nhân dân thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Việc xác nhận các cơ quan khác nhau thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là một thay đổi quan trọng, tạo điều kiện để làm rõ vị trí, vai trò, nhiệm vụ quyền hạn của mỗi quyền.

Đối với quyền lập pháp là quyền đại diện cho Nhân dân thể hiện ý chí chung của quốc gia. Những người được Nhân dân trao cho quyền này là những người do phổ thông đầu phiếu bầu ra hợp thành cơ quan gọi là Quốc hội. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đại diện cho Nhân dân, bảo đảm cho ý chí chung của Nhân dân được thể hiện trong các đạo luật mà mình là cơ quan duy nhất được Nhân dân giao quyền biểu quyết thông qua luật. Quyền biểu quyết thông qua luật là quyền lập pháp, chứ không phải là quyền đưa ra các mô hình xử sự cho xã hội. Vì vậy, quyền lập pháp không đồng nghĩa với quyền làm ra luật. Đồng thời, là người thay mặt Nhân dân giám sát tối cao mọi hoạt động của nhà nước, nhất là hoạt động thực hiện quyền hành pháp, để góp phần giúp cho các quyền mà Nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước không bị lạm quyền, lộng quyền hay bị tha hóa. Quyền hạn và nhiệm vụ của Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp được quy định ở Điều 70 và Điều 120 của Hiến pháp năm 2013.

Quyền hành pháp là quyền tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia do Chính phủ đảm trách. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đề xuất, hoạch định, tổ chức soạn thảo chính sách quốc gia và sau khi chính sách quốc gia được thông qua là người tổ chức thực hiện và quản lý nhà nước mà thực chất là tổ chức thực hiện pháp luật để bảo đảm an ninh, an toàn và phát triển xã hội. Không có một Chính phủ thực hiện quyền hành pháp một cách hữu hiệu, thông minh; không thể có một nhà nước giàu có, phát triển ổn định cả về mặt kinh tế lẫn mặt xã hội. Thực hiện quyền này đòi hỏi Chính phủ và các thành viên của Chính phủ phải nhanh nhạy, quyết đoán kịp thời và quyền uy tập trung thống nhất. Quyền hạn và nhiệm vụ của Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp được quy định một cách khái quát ở Điều 96 Hiến pháp năm 2013.

Quyền tư pháp là quyền xét xử, được Nhân dân giao cho tòa án thực hiện.

Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật là nguyên tắc xuyên suốt và cao nhất trong tổ chức thực hiện quyền này; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán và hội thẩm Nhân dân (khoản 2 Điều 103). Đây thực chất là quyền bảo vệ ý chí chung của quốc gia bằng việc xét xử các hành vi vi phạm Hiến pháp, pháp luật từ phía công dân và cơ quan nhà nước. Vì vậy, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân là nhiệm vụ hàng đầu của quyền tư pháp (khoản 3 Điều 102). Mọi cơ quan, tổ

chức và cá nhân có nghĩa vụ tôn trọng, giữ gìn và bảo vệ tính pháp quyền và công lý trong các phán quyết của Tòa án.

Như vậy, xuất phát từ đặc điểm của quyền lực nhà nước, việc phân định thành ba quyền nói trên là một nhu cầu khách quan. Ngày nay, xu hướng phân định rành mạch ba quyền đó ngày càng được coi trọng trong tổ chức quyền lực nhà nước. Bởi vì, xã hội càng phát triển, phân công lao động càng phải chuyên môn hóa cao để phát huy hiệu quả. Đồng thời, thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta chỉ ra rằng việc phân định mạch lạc ba quyền là cách thức tốt nhất để phát huy vai trò của nhà nước trong công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

Tuy nhiên, như đã nói ở trên, trong nhà nước ta quyền lực nhà nước là thống nhất. Đó là sự thống nhất về mục tiêu chính trị chung. Vì vậy, việc phân định quyền lực nhà nước không chứa đựng và bao quát việc phân lập mục tiêu chính trị chung của quyền lực nhà nước. Do vậy, mặc dù có sự phân định ba quyền nhưng cả ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp không hoàn toàn tách biệt nhau, mà “*ràng buộc lẫn nhau*”, cả ba quyền đều phải phối hợp với nhau, phải hoạt động một cách nhịp nhàng trên cơ sở làm đúng, làm đủ nhiệm vụ và quyền hạn mà Nhân dân giao cho mỗi quyền được Hiến pháp – Đạo luật gốc của nhà nước và xã hội quy định. Mục đích của việc phân công quyền lực nhà nước là để nhằm kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm cho tính pháp quyền của nhà nước và phát huy dân chủ XHCN, chứ không phải là để thỏa hiệp hay chia rẽ quyền lực nhà nước giữa các quyền. Thực tiễn chỉ ra rằng sức mạnh và sự thịnh vượng của một quốc gia, cũng như khả năng đối mặt với những khó khăn, thách thức phần lớn được quyết định bởi sự vững mạnh của các thiết chế, cam kết của các nhánh quyền lực nhà nước với Nhân dân về tính pháp quyền. Điều đó không kém phần quan trọng so với các yếu tố về tài nguyên thiên nhiên, khí hậu hoặc vị trí địa lý của quốc gia. Những nước duy trì được sự phát triển ổn định lâu dài về kinh tế - xã hội và chính trị chính là những nước tuân theo tinh thần của pháp quyền. Ý nghĩa của sự phân công quyền lực nhà nước là để phân định nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, để nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, quyền lực nhà nước ngày càng thực sự là quyền lực của Nhân dân, tính pháp quyền của nhà nước ngày càng thực sự là quyền lực của Nhân dân, tính pháp quyền của nhà nước ngày càng được đề cao. Nội dung và tinh thần của các quy định về việc phân công nhiệm vụ quyền hạn cho Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân nhìn chung đáp ứng các yêu cầu nói trên và là cơ sở để tiến hành kiểm soát quyền lực nhà nước.

Về kiểm soát quyền lực nhà nước, ngoài việc phân công mạch lạc nhiệm vụ quyền hạn của các quyền để tạo cơ sở cho kiểm soát quyền lực; Hiến pháp năm 2013 còn tạo lập cơ sở Hiến định để hình thành cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định (Điều 119). Đồng thời, Hiến pháp giao cho: *Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án Nhân dân, Viện kiểm sát Nhân dân, các cơ quan khác của nhà nước có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp*. Như vậy, Hiến pháp lần này tuy chưa hình thành cơ chế bảo vệ Hiến pháp chuyên trách như Nghị quyết của Đảng đã đề ra, nhưng với quy định của Điều 119 đã tạo cơ sở hiến định để xây dựng một cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định. Rồi đây, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Thanh tra, Luật Tổ chức Viện kiểm sát Nhân dân

chắc chắn sẽ được sửa đổi bổ sung để hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong việc tuân theo Hiến pháp một cách hữu hiệu hơn.

Trong tổ chức quyền lực nhà nước ở các nước theo nguyên tắc phân quyền mềm dẻo thì kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, chủ yếu là kiểm soát của lập pháp và tư pháp đối với hành pháp. Để tăng cường kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung, điều chỉnh một số nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, ví dụ như: Ủy ban thường vụ Quốc hội được bổ sung thêm nhiệm vụ: *Quyết định, thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới, đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương* (khoản 8, Điều 74). Quốc hội được bổ sung thêm nhiệm vụ quyền hạn: *Phê chuẩn, đề nghị, bổ nhiệm, miễn nhiệm cách chức thẩm phán Tòa án Nhân dân tối cao* (khoản 7, Điều 70). Cùng với điều đó, Hiến pháp năm 2013 đã thiết lập thêm hai thiết chế độc lập: *Hội đồng bầu cử quốc gia có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, chỉ đạo công tác bầu cử đại biểu Hội đồng Nhân dân các cấp* (Điều 117) và *Kiểm toán nhà nước có nhiệm vụ giúp Quốc hội kiểm soát việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công* (Điều 118). Sự ra đời các thiết chế hiến định độc lập này cũng nhằm tăng cường các công cụ để Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước trong bầu cử, trong sử dụng tài chính ngân sách nhà nước và tài sản công một cách hiệu quả hơn.

**GS. TS. Trần Ngọc Đường**  
**Văn phòng Quốc hội**

---

[1] Jon Mills. Luận về tự do, NXB Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. 2005, tr 131.