**Tổ chức quyền lực trong nhà nước pháp quyền**

**(Kì 3)**

**2.1. Sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước qua Hiến pháp 1946**

Hiến pháp 1946 ghi nhận thành quả của Cách mạng Việt Nam, thể hiện tinh thần đại đoàn kết rất sâu sắc: “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt giống nòi, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”. Sau cách mạng tháng mười Nga năm 1917, một bản Hiến pháp rất nổi tiếng có hiệu lực ở Liên xô thời điểm đó là Hiến pháp năm 1936, là một người chịu ảnh hưởng sâu sắc của chủ nghĩa Mác - Lênin, nhưng chủ tịch Hồ Chí Minh cũng không lấy bản Hiến pháp này là khuôn mẫu khi xây dựng Hiến pháp 1946.

Hiến pháp 1946 không chọn nguyên mẫu cách tổ chức quyền lực theo mô hình của bất kỳ nhà nước nào, mà có cách tiếp cận khá đầy đủ cả về khía cạnh chính trị, xã hội và khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 1946 là bản Hiến văn ghi nhận thành quả cách mạng Tháng Tám năm 1945 của toàn thể nhân dân Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng và đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh. Nhân dân là người sáng tạo nên lịch sử cách mạng của mình nên nhân dân là nguồn gốc của quyền lực chính từ cái cội nguồn sâu xa ấy, mà Hiến pháp ghi nhận "Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt giống nòi, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo". Quy phạm Hiến pháp này một mặt đã khẳng định nguồn gốc của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực, mặt khác khẳng định sự thống nhất của quyền lực nhà nước - quyền lực nhân dân. Sự ghi nhận này của Hiến pháp 1946 về quyền lực nhân dân là mốc lịch sử quan trọng về cách tổ chức quyền lực ở Việt Nam, chấm dứt thời kỳ dài trong lịch sử đất nước - "quyền lực tập trung trong tay nhà vua, vua là con trời, vua là tất cả "chuyển sang thời kỳ" tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt giống nòi, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo". Thuật ngữ "quyền bính" trong bối cảnh này của Hiến pháp được hiểu với hai nghĩa của nó: quyền bính là quyền lực, quyền bính là quyền tự quy Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đã áp dụng những nguyên lý cơ bản của thuyết phân quyền ở khía cạnh kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Theo quy định tại các Điều 22 Hiến pháp 1946: “Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa”; Điều 43: “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa”; Điều 63: “Cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa gồm có: Tòa án tối cao, các toà án phúc thẩm, các tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp”, thì như vậy, trong cơ cấu quyền lực đã bao gồm các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền lập pháp thuộc về Nghị viện nhân dân; quyền hành pháp thuộc Chính phủ, quyền tư pháp thuộc Toà án tối cao, các toà phúc thẩm, các toà đệ nhị cấp. Những quy định này phản ánh sự phân công lao động quyền lực giữa các cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước.

Về mối quan hệ giữa quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân có thể biểu hiện như sau:

- Quyền lực nhân dân là cái toàn thể tối cao.

- Quyền lực nhà nước - một bộ phận của quyền lực nhân dân do nhân dân trao cho nhà nước - một thể chế cộng đồng thực hiện. Ngoài việc trao quyền lực cho nhà nước, nhân dân còn trao cho quyền lực của mình cho các thể chế xã hội khác (các thể chế xã hội công dân).

- Một phần quyền lực của mình nhân dân giữ lại để thực hiện, không trao cho bất cứ một thể chế cộng đồng nào thực hiện, thể hiện ở quyền phúc quyết của nhân dân, quyền quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước

Hiến pháp 1946 hình thành cơ chế “kiềm chế quyền lực”. Khi quy định thẩm quyền cụ thể của các cơ quan nhà nước, Hiến pháp đã tạo nên cơ chế kiềm chế giữa các nhánh quyền lực nhà nước, đặc biệt là giữa lập pháp và hành pháp. Điều 50, 51 Hiến pháp 1946 quy định: “Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc”; “Mỗi khi truy tố Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc, Nghị viện sẽ lập một toà án đặc biệt để xét xử”. Hiến pháp 1946 không quy định trách nhiệm của Chủ tịch nước trước nghị viện nhân dân. Trong quan hệ với Nghị viện, Điều 31 quy định: “Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch n­ước có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố”. Những quy định này của Hiến pháp 1946 cho phép liên tưởng tới những quy định trong Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa kỳ về quyền phủ quyết luật của Tổng thống. Chính cơ chế này tạo ra một sự kiềm chế giữa nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp. Bên cạnh đó, Điều 54 còn quy định Nghị viện có quyền biểu quyết tín nhiệm Nội các, nhưng “Trong hạn 24 giờ sau... Chủ tịch nước có quyền đưa­ vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại..., Nội các mất tín nhiệm phải từ chức”. Những quy định này không khác gì với cơ chế “nghị viện giải tán chính phủ” được quy định trong Hiến pháp của nhiều quốc gia đương đại. [14, tr. 1-8]

**2.2.** **Sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1959**

Trên cơ sở quan điểm quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước đã được thiết lập ở Hiến pháp 1946, Tư tưởng chủ quyền nhân dân được tiếp tục quy định trong Hiến pháp năm 1959. Điều 4 Hiến pháp năm 1959 quy định: "Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đều thuộc về nhân dân”. “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Như vậy, quyền lực nhà nước thực chất là quyền lực nhân dân, được trao cho thể chế nhà nước thực hiện, còn Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những thể chế đại diện của nhân dân nhận quyền lực trực tiếp từ nhân dân bằng cơ chế pháp lý, được nhân dân uỷ quyền để thực hiện quyền lực nhân dân và phải chịu trách nhiệm trước nhân dân về việc thực hiện quyền lực đó.

So với Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 thể hiện một sự thụt lùi trong quy định về sự phân công giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước - thể chế do nhân dân thiết lập nên - vì những quy định trong Hiến pháp 1946 về những vấn đề sau khi được Quốc hội quyết định phải được nhân dân phúc quyết không còn được giữ lại trong Hiến pháp 1959.

Về tổ chức để thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong Hiến pháp 1959 cũng có những thay đổi so với Hiến pháp 1946, thể hiện ở những quy định: “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”, “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”, “Uỷ ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) là cơ quan thường trực của Quốc hội do Quốc hội bầu ra”. Chủ tịch nước tách ra thành một định chế độc lập, không còn là người đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp như quy định trong Hiến pháp 1946. Theo quy định của Hiến pháp 1959, Chủ tịch nước có những quyền mang tính biểu tượng nhà nước như những người đứng đầu nhà nước của các quốc gia khác “thay mặt cho nước Việt Nam dân chủ cộng hòa về mặt đối nội và đối ngoại” và những quyền khác quy định tại các Điều 63, 64. Quyền hạn thực quyền của Chủ tịch nước gồm quyền “thống lĩnh lực lượng vũ trang toàn quốc, giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng”, quyền “triệu tập và chủ tọa Hội nghị chính trị đặc biệt”. Còn Hội đồng Chính phủ được xác định là “Cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”. Như vậy, bắt đầu từ Hiến pháp năm 1959 đã hình thành cơ chế tập trung quyền lực nhà nước vào Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, còn Chính phủ chỉ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, về mặt hành chính thì Hội đồng Chính phủ chỉ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Quyền xét xử do Toà án nhân dân (TAND) tối cao, các TAND địa phương và Tòa án đặc biệt do Quốc hội thành lập để thực hiện. Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ, các cơ quan nhà nước địa phương, các nhân viên cơ quan nhà nước và công dân do Viện Kiểm sát nhân dân (VKSND) tối cao thực hiện.

Trong Hiến pháp 1959, sự phân công giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước không được thể hiện, phân định rõ như trong Hiến pháp năm 1946, dường như hai dạng quyền lực này bị hòa vào nhau, quyền lực nhân dân cũng là quyền lực nhà nước, biến thành quyền lực nhà nước. Sự phân biệt này chỉ nhận thấy một cách gián tiếp khi quy định UBTVQH có quyền “quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân”, nhưng về những vấn đề gì và khi nào cần phải trưng cầu ý dân và trưng cầu ý dân ở quy mô nào thì không được nhắc đến hay quy định trong Hiến pháp. Còn quyền giám sát của nhân dân đối với Nhà nước chỉ được thể hiện qua quyền khiếu nại và tố cáo của công dân về những hành vi phạm pháp của nhân viên nhà nước. Nhưng Hiến pháp đã hình thành cơ chế giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước đối với các cơ quan khác của Nhà nước. Sự giám sát này vẫn là cơ chế cơ quan nhà nước giám sát cơ quan nhà nước. Điều 50 Hiến pháp quy định, Quốc hội có quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp, UBTVQH giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ, của TAND tối cao và VKSND tối cao. Tuy vậy, quyền giám sát của HĐND chưa được xác lập trong Hiến pháp. Nhưng cho dù có được xác lập thì đây vẫn là sự giám sát của cơ quan nhà nước đối với cơ quan nhà nước. Trong khoa học pháp lý nước ta thường giải thích sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước là một hình thức giám sát của nhân dân - giám sát gián tiếp. Cơ chế giám sát của nhân dân với tư cách là người tổ chức nên Nhà nước vẫn chưa được thiết lập trong Hiến pháp.

Xuất phát từ quy định trong Hiến pháp, quyền lập pháp duy nhất chỉ thuộc về Quốc hội và theo cơ chế uỷ quyền lập pháp, Hiến pháp trao cho UBTVQH ra pháp lệnh, do đó quyền lực hành pháp được triển khai thực hiện ở các đơn vị hành chính - lãnh thổ thông qua thể chế chính quyền địa phương gồm HĐND và Uỷ ban hành chính các cấp. HĐND thực hiện quyền hành pháp trên lãnh thổ địa phương thông qua quyền “bảo đảm sự tôn trọng và chấp hành pháp luật của Nhà nước ở địa phương; đặt kế hoạch xây dựng kinh tế, văn hóa và những sự nghiệp công cộng ở địa phương, bảo đảm quyền bình đẳng của các dân tộc”, quyền “Căn cứ vào pháp luật của Nhà nước và nghị quyết của cấp trên ra những nghị quyết thi hành ở địa phương” và một số quyền khác (các Điều 82, 83, 84, 85, 86 Hiến pháp 1959).

Tóm lại, Hiến pháp năm 1959 - Hiến pháp sửa đổi lần đầu của nước ta - vẫn kế thừa quan điểm quyền lực nhân dân, quyền lực nhà nước trong Hiến pháp đầu tiên năm 1946, nhưng không quy định rõ ràng về sự phân định, phối hợp, kiểm soát giữa hai loại quyền lực và dường như có xu hướng “hợp nhất” giữa quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân.

**2.3.** **Sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1980**

Kế thừa những điều đã được ghi trong Hiến pháp năm 1959, Điều 6 Hiến pháp năm 1980 quy định: "Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân". Quan điểm này chưa thực sự đầy đủ và khoa học, vì nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước của mình không chỉ thông qua Quốc hội và HĐND các cấp, mà còn sử dụng thông qua bộ máy nhà nước và cả những thiết chế xã hội không là nhà nước. Nhưng khác với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 bổ sung thêm quy định: "Quốc hội và HĐND các cấp là cơ sở chính trị của hệ thống cơ quan nhà nước". Với quan điểm này, mọi cơ quan nhà nước đều do cơ quan quyền lực nhà nước trực tiếp hoặc gián tiếp thành lập và thẩm quyền của các cơ quan đó đều bắt nguồn từ thẩm quyền của cơ quan quyền lực. Nói cách khác, quyền lực của các cơ quan khác của nhà nước đều bắt nguồn từ quyền lực của Quốc hội và HĐND các cấp và do chính cơ quan này quyết định theo cơ chế ủy quyền bằng pháp luật.

Quan điểm tập quyền, tập trung quyền lực vào Quốc hội được thể hiện càng rõ với quy định: “Quốc hội có thể đặt cho mình những nhiệm vụ, quyền hạn mới”, và khi cần Quốc hội có thể trao cho Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn mới. Với cơ chế này có thể dẫn đến nhận thức là: quyền lực của Quốc hội không bị hạn chế bởi Hiến pháp, bởi pháp luật. Nhân dân bầu nên cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan quyền lực nhà nước bầu nên cơ quan chấp hành từ số các đại biểu của mình, thay mặt mình tổ chức thực hiện các quyết định do mình ban hành và điều hành mọi mặt đời sống đất nước. Nhận thức này bắt nguồn từ các quy định sau đây: Bộ trưởng và các thành viên Hội đồng Bộ trưởng cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Hội đồng bộ trưởng. Về cơ chế giám sát của Quốc hội với Chính phủ cũng có những hạn chế nhất định của nó, khi Hiến pháp quy định: mọi thành viên của Chính phủ đều là đại biểu Quốc hội. Trên thực tế thì đại biểu Quốc hội chủ yếu là làm kiêm nhiệm, còn công việc chính lại làm việc trong các cơ quan tổ chức nhà nước. Từ đây dẫn tới tình trạng là Quốc hội không thể giám sát được Chính phủ, theo đúng nghĩa của sự giám sát vì “đại biểu thường” khó có thể nói thẳng, nói thật với đại biểu có chức vụ, đây là một cản trở của hoạt động giám sát, hơn nữa các đại biểu ở địa phương khó mà giám sát được hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương, hơn nữa họ lại vướng nhau ở quan hệ công vụ. Đây là hạn chế lớn nhất bắt nguồn từ thể chế cơ quan đại diện ở nước ta hiện nay. Sự giám sát của quyền lực nhân dân đối với quyền lực nhà nước vốn được ghi nhận trong Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 cũng không được đề cập tới trong Hiến pháp 1980. Điều không ghi nhận này, phải chăng là bắt nguồn quan niệm đơn giản rằng: nhà nước là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân nên mọi hoạt động nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân do đó nhân dân không cần giám sát đối với các cơ quan nhà nước. Sự giám sát của quyền lực nhân dân đối với quyền lực nhà nước vốn được ghi nhận trong Hiến pháp 1946 và Hiến pháp năm 1959 cũng không được đề cập tới trong Hiến pháp 1980. Điều không ghi nhận này, phải chăng bắt nguồn từ quan niệm đơn giản rằng: Nhà nước là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân nên mọi hoạt động nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, do đó nhân dân không cần giám sát đối với các cơ quan nhà nước.

Với những quy định này, có thể nhận thấy một số điều, mà trong sách báo khoa học pháp lý Việt Nam ít được đề cập, có thể khái quát như sau:

- Chế độ “đại nghị” - tính trội thuộc về cơ quan đại diện - đã được xác lập trong Hiến pháp 1980.

- Sự tập trung quyền lực càng cao vào cơ quan quyền lực nhà nước - vào Quốc hội - thì sự phân công quyền lực càng không rõ.

- Sự phân công quyền lực càng không rõ thì chế độ trách nhiệm tập thể càng tăng, khi chế độ trách nhiệm tập thể càng tăng thì trách nhiệm cá nhân càng giảm.

- Chế độ tập quyền càng cao vào cơ quan quyền lực nhà nước, trách nhiệm tập thể càng cao thì càng làm cho sự điều hành của cơ quan hành chính yếu đi trong thực tế.