**Quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân qua các bản Hiến pháp- (Phần 2)**

**Trần Võ Như Ý**

**Chương 2: Quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân qua các bản Hiến pháp**

**2.1. Quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước trong 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 tổng tuyển cử ngày 6/1/1946, thành lập Nghị viện nhân dân, Nghị viện là nơi thể hiện rõ nét chủ quyền của nhân dân: “Nghị viện là cơ quan có quyền cao nhất”. Đến đây, ta thấy nó gần giống hình thức Cộng hòa Đại nghị. Nhưng Điều 43 lại khẳng định: “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa”, điều đó có nghĩa rằng cơ quan hành chính là một cơ quan độc lập. Chưa hết, Hiến pháp năm 1946 không qui định trách nhiệm của Chủ tịch nước trước Nghị viện, mà khẳng định: “Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc”. Đến đây, ta lại thấy với thiết chế Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu nhà nước đại diện về đối nội, đối ngoại; nhưng cũng là người đứng đầu Chính phủ, và không chịu bất kì trách nhiệm gì trừ tội phản quốc. Qui định này lại cho ta thấy đặc điểm này lại mang dáng dấp của hình thức Cộng hòa Tổng thống.

Trong bối cảnh đó, 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.

Trong lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý của nhân loại và trong thực tiễn đã có nhiều hình thức cầm quyền (chính thể khác nhau) của các quốc gia khác nhau: quân chủ chuyên chế, quân chủ hạn chế, cộng hoà với những biến thể của nó (cộng hòa tổng thống, cộng hoà đại nghị, cộng hòa lưỡng hợp) và những phương thức tổ chức thực hiện quyền lực khác nhau: phân quyền (“phân quyền mềm dẻo” , “phân quyền cứng rắn”), tập quyền.

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. Điều này thể hiện bằng quy định Hiến pháp: “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”. “Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”. Chính các quy định này một mặt đã khẳng định về nguồn gốc của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, mặt khác khẳng định tính thống nhất của quyền lực nhà nước - quyền lực nhân dân. Bên cạnh đó cũng nhận thấy rằng Hiến pháp 1946 đi theo hướng đề cao vị thế của Nghị viện trong tương quan với các nhánh quyền lực khác, tính trội thuộc về nghị viện. Nếu chỉ dừng ở đây có thể nhận thấy Hiến pháp 1946 đi theo chế độ đại nghị - chế độ tính trội của quyền lực thuộc về cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Ngày nay trong nhiều ấn phẩm khoa học nước ngoài và cả trong Hiến pháp của nhiều quốc gia trên thế giới đều khẳng định nguyên tắc phân quyền “phân lập các quyền” lập pháp, hành pháp, tư pháp. Vậy Hiến pháp 1946 đã tiếp cận vấn đề này như thế nào.

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.

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.

Hiến pháp 1946 áp dụng chế độ “hành pháp hai đầu”, một phần quyền lực hành pháp thuộc về Chủ tịch nước, một phần thuộc về Thủ tướng, nhưng chủ yếu tập trung vào Chủ tịch nước. Hiến pháp quy định: Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các, Chủ tịch nước chọn Thủ tướng…Chủ tịch nước Chủ tọa Hội đồng Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ chọn các thành viên Nội các.

Hiến pháp 1946 là Hiến pháp đề cao trách nhiệm cá nhân, phân biệt trách nhiệm tập thể và cá nhân. Với các quy định: Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức. Toàn thể Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi của Bộ trưởng, còn Thủ tướng là người chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các.

**2.2.** **Quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946**

Trên cơ sở quan điểm quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước đã được thiết lập ở Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 tiếp tục khẳng định, và làm rõ quan điểm nguồn gốc quyền lực nhà nước bắt nguồn từ quyền lực nhân dân. Với lôgíc mang tính nhận thức luận rằng: quyền lực thuộc về nhân dân, thì nhân dân là người tổ chức nên nhà nước của mình, do đó những thể chế do nhân dân trực tiếp thiết lập nên là thể chế thực hiện quyền lực nhà nước. Do vậy, Điều 4 Hiến pháp quy định: Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. 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. Nghiên cứu về quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước, sự phân công, phối hợp và sự kiểm soát giữa hai loại quyền lực này trong Hiến pháp 1959, một điều đáng lưu ý là: thuật

ngữ “cơ quan quyền lực nhà nước” bắt đầu được sử dụng chính thức trong Hiến pháp 1959. Theo Điều 43, và Điều 80 “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”; “Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” và trong Hiến pháp thuật ngữ cơ quan quyền lực nhà nước chỉ được sử dụng để chỉ những cơ quan này. Điều này không có nghĩa là những cơ quan khác của nhà nước không có quyền lực nhà nước. Các cơ quan khác của nhà nước đều do các cơ quan quyền lực nhà nước thành lập nên và trao cho nó những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định. Trao cho những nhiệm vụ quyền hạn nhất định là để thực hiện quyền lực nhà nước chứ không phải trao quyền lực nhà nước, do đó khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn các cơ quan nhà nước khác đều nhân danh quyền lực nhà nước, nhân danh quyền lực chứ không phải bản thân quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước là thống nhất, nếu tiếp cận từ góc độ chính trị và xã hội học, do đó quyền lực nhà nước sẽ không bao giờ bị phân chia thành các bộ phận cho từng cơ quan nhà nước, mà mỗi cơ quan nhà nước trừ cơ quan quyền lực nhà nước đều chỉ có nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất đó. Để thiết lập nên bộ máy nhà nước, các cơ quan khác của nhà nước đều do cơ quan quyền lực nhà nước thiết lập nên, do đó quyền lực của các cơ quan khác của nhà nước đều là quyền lực "phái sinh". Về sự phân công giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước-thể chế do nhân dân thiết lập nên trong Hiến pháp 1959 so với Hiến pháp 1946 như là một sự thụt lùi 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 quy định 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 Hiến pháp “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 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 Hiến pháp 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 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. Theo quy định Hiến pháp quyền xét xử do Toà án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân 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 tối cao thực hiện. Về sự phân công giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước - bộ phận hay bắt nguồn từ nhân dân không được thể hiện, phân định rõ như trong Hiến pháp 1946, dường như nó 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 quyền hạn của Uỷ ban thường vụ Quốc hội “quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân”, nhưng 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 cơ quan 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; Uỷ ban thường vụ Quốc hội giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ, của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Tuy vậy, quyền giám sát của Hội đồng nhân dân chưa được xác lập trong Hiến pháp, song 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 được 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 Hiến pháp, quyền lập pháp duy nhất chỉ thuộc về Quốc hội và theo cơ chế uỷ quyền lập pháp, Hiến pháp trao cho Uỷ ban thường vụ Quốc hội 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 Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính các cấp. Hội đồng nhân dân 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 (Điều 82, 83, 84, 85, 86 Hiến pháp). Tóm lại, Hiến pháp 1959 - Hiến pháp sửa đổi vẫn kế thừa quan điểm quyền lực nhân dân, quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946, nhưng không có sự quy định rõ ràng về sự phân định, phối hợp, kiểm soát quyền lực giữa loại quyền lực này và dường như có xu hướng hợp nhất giữa quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân.

**2.3. Quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân trong hiến pháp 1980**

Hiến pháp 1980 đi theo hướng tập trung quyền lực vào cơ quan quyền lực nhà nước. Trong mối tương quan giữa lập pháp và hành pháp không được xác định rõ ràng như Hiến pháp 1946, thậm chí cũng không được như Hiến pháp 1959, mà như là sự thụt lùi của kỹ thuật tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Điều này thể hiện ở quy định: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, còn Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Như vậy, Chính phủ chỉ là cơ quan chấp hành và hành chính cao nhất của Quốc hội, chứ không phải cơ quan hành chính cao nhất của nước. Những quy định này, phải chăng bắt nguồn từ lôgíc:

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. 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. Đi đôi với cơ chế tập quyền, tập trung quyền lực vào Quốc hội, ở địa phương tập trung vào Hội đồng nhân dân, thì chế độ trách nhiệm đi theo hướng đề cao trách nhiệm tập thể, ít quan tâm tới trách nhiệm cá nhân. 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. Hiến pháp 1992

 **2.4. Quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân trong hiến pháp 1992**

Mỗi bản Hiến pháp đều thể hiện nhu cầu căn bản mang tính thời đại của quốc gia. Nếu Hiến pháp năm 1992 thể hiện mạnh mẽ nhu cầu căn bản là tinh thần đổi mới thể chế kinh tế theo tiêu chí của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thì Hiến pháp sửa đổi tiếp tục khẳng định tinh thần đó đồng thời thể hiện mạnh mẽ nhu cầu thời đại: quyền lực thuộc về Nhân dân, tăng cường phân công thực hiện quyền lực nhà nước, quyền lực nhà nước phải được giới hạn và kiểm soát.

Tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân

Trước hết cần nhận thức, Hiến pháp đã được sửa đổi, thông qua theo một quy trình dân chủ, bảo đảm tham vấn ý kiến rộng rãi của mọi tầng lớp, thể hiện ý chí của số đông quần chúng nhân dân. Điều đó đã khẳng định thực tế quyền xây dựng Hiến pháp trước hết thuộc về Nhân dân. Pháp lý hóa quyền xây dựng Hiến pháp của Nhân dân, lời nói đầu của Hiến pháp sửa đổi đã ghi nhận: “Nhân dân Việt Nam xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp này vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

Nhận thức về chủ thể của quyền lập hiến có sự đổi mới đáng kể trong Hiến pháp sửa đổi. Cụ thể, Điều 83 Hiến pháp năm 1992 quy định "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp", nội dung này đã được sửa đổi tại Điều 69 "Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp". Thừa nhận Quốc hội không phải cơ quan duy nhất thực hiện quyền lập hiến đã thể hiện sự thay đổi trong lối tư duy về nội dung "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân", Nhân dân mới là chủ thể tối cao đối với quyền lập hiến

Vai trò của Nhân dân cũng được khẳng định rất rõ trong quy trình làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, thể hiện trong quy định của Điều 120 "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.

Bộ máy nhà nước Việt Nam không tổ chức theo nguyên tắc phân quyền, nhưng có tiếp thu những điểm hợp lý trong lý thuyết phân quyền. Với tinh thần đó, kế thừa Hiến pháp năm 1992, Điều 2 Hiến pháp sửa đổi quy định: "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".

Nhìn vào quy định của Điều 2 như trên, tưởng như về phân công quyền lực không có sự thay đổi, nhưng thực chất, Hiến pháp sửa đổi đã có sự thay đổi một bước trong cách thức tư duy về phân công thực hiện quyền lực nhà nước. Có thể nói, Hiến pháp sửa đổi đã quy định rõ nét hơn, rành mạch hơn đối với các cơ quan công quyền cấp cao trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hiến pháp sửa đổi đã xác định cụ thể trong các Điều 69, 94, 102: Quốc hội thực hiện quyền lập pháp; Chính phủ thực hiện quyền hành pháp; Tòa án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Sự phân công rõ ràng về tính chất và phạm vi quyền lực của mỗi loại cơ quan công quyền cũng là đòi hỏi việc thực hiện quyền lực nhà nước phải có giới hạn.

Hiến pháp sửa đổi cũng phản ánh tư duy đổi mới về kiểm soát quyền lực nhà nước được khẳng định trong Văn kiện của Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam. Điều 2 Hiến pháp sửa đổi khẳng định nguyên tắc "kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp". Kiểm soát quyền lực nhà nước được thực hiện đồng thời với nguyên tắc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Điều đó, hàm chứa nội dung mỗi cơ quan trong việc thực thi quyền lực nhà nước đều phải chịu sự kiểm soát lẫn nhau bằng các quyền cụ thể do pháp luật quy định, đồng thời mỗi cơ quan đều có trách nhiệm thực hiện đúng phạm vi quyền lực của mình, không xâm lấn, không lạm quyền. Tuy nhiên, sự phân công, phối hợp, kiểm soát đặt trong nguyên tắc thống nhất quyền lực được xác định trong Hiến pháp sửa đổi cũng khác với kiềm chế, đối trọngcủa nguyên tắc phân chia quyền lực theo thuyết Tam quyền phân lập. Sự khác biệt đó, chủ yếu thể hiện thông qua việc Hiến pháp sửa đổi tiếp tục 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 xã hội chủ nghĩa Việt Nam". Ngoài quyền lập pháp, Quốc hội còn thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước và quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Qua các quy định cụ thể, có thể nhận thấy Hiến pháp sửa đổi là một bước đổi mới sâu sắc nhận thức tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, về nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

**2.5**. **Quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân trong hiến pháp 2013**

Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là một nguyên tắc cơ bản, được ghi nhận xuyên suốt trong cả bốn bản Hiến pháp của nước ta (Hiến pháp: 1946, 1959,1980 và 1992). Đến Hiến pháp năm 2013, một lần nữa tiếp tục khẳng định: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; 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”.

So với Hiến pháp 1992, Hiến pháp năm 2013 đã quy định cụ thể hơn các phương thức để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Cụ thể, Hiến pháp năm 1992 chỉ ghi nhận nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là các cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Đến Hiến pháp năm 2013, tại Điều 6 quy định: "Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước". Như vậy, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung đầy đủ hơn các hình thức thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân, không chỉ bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân như trước đây mà còn thông qua các cơ quan khác của Nhà nước và bằng các hình thức dân chủ trực tiếp.

Dân chủ đại diện là phương thức thực hiện quyền lực nhà nước cơ bản và phổ biến nhất của nhân dân. Theo đó, nhân dân thông qua các cơ quan đại biểu do mình bầu ra và ủy thác quyền lực như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp; rồi đến lượt mình Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp tiếp tục lập ra các cơ quan khác của Nhà nước để thực hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Như vậy, hiểu một cách đầy đủ, cơ quan nhà nước được nhân dân ủy quyền không chỉ là các cơ quan dân cử như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp mà còn bao gồm cả các cơ quan trong hệ thống hành pháp và tư pháp; các cơ quan này thay mặt nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước để điều hành, quản lý xã hội và chịu sự giám sát của nhân dân.

Biểu hiện rõ nét và tập trung nhất của hình thức dân chủ đại diện ở nước ta là việc tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Điều 69 Hiến pháp năm 2013, với quy 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 xã hội chủ nghĩa Việt Nam" đã nhấn mạnh vai trò của nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước, tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân và do nhân dân ủy thác cho Quốc hội. Tính chất đại diện thể hiện ở sự hình thành của Quốc hội - cơ quan duy nhất ở nước ta bao gồm những người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước do cử tri cả nước bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Tính chất đại diện cao nhất của Quốc hội còn thể hiện ở chỗ Quốc hội bao gồm những đại biểu đại diện cho các thành phần giai cấp, dân tộc, tôn giáo và các nhóm xã hội khác; đồng thời là đại diện cho khối đại đoàn kết toàn dân trong cả nước.

Dân chủ trực tiếp, là phương thức người dân trực tiếp thể hiện ý chí, nguyện vọng của mình mà không phải thông qua cá nhân hay tổ chức đại diện. Các hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp của người dân, có thể như: tham gia ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, thực hiện quy chế dân chủ cơ sở, đối thoại trực tiếp giữa nhân dân với đại diện cơ quan Nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước trưng cầu ý dân, biểu tình .v.v.

Về hình thức trưng cầu ý dân, trong Hiến pháp năm 1946, tại Ðiều 21 có quy định: "Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia..." và Ðiều 32 quy định: "Những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, nếu hai phần ba số nghị viên đồng ý...". Các bản Hiến pháp 1959, 1980 và 1992 sau này đều có đề cập đến việc trưng cầu ý dân nhưng chưa có cơ chế thực hiện cụ thể nên những quy định của Hiến pháp chưa được thực hiện trong thực tế. Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, để cụ thể hóa các quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015, trong đó có hai đạo luật rất quan trọng đó là Luật trưng cầu ý dân và Luật biểu tình (Luật trưng cầu ý dân giao Hội Luật gia Việt Nam chủ trì xây dựng, Luật biểu tình giao Bộ Công an chủ trì xây dựng). Cả hai dự án luật này Chính phủ dự kiến sẽ trình Quốc hội xem xét thông qua tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIII vào cuối năm 2015.

Về hình thức dân chủ ở cơ sở, ngay từ năm 1998, Bộ Chính trị khóa VIII đã ban hành Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/02/1998 về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở. Thể chế hóa Chỉ thị của Bộ Chính trị, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/5/1998 và sau đó là Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7/7/2003 về Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường thị trấn. Đến năm 2007, trước yêu cầu về việc tăng cường thực hiện dân chủ ở cơ sở, ngày 20/4/2007, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI đã ban hành Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Như vậy có thể nói, trước khi Hiến pháp năm 2013 ra đời, vấn đề dân chủ trực tiếp đã được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm, vì tính chất cấp bách và quan trọng của nó trước yêu cầu tiếp tục đổi mới và phát triển đất nước. Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện là hai hình thức cơ bản để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước; có mối quan hệ tác động qua lại với nhau và đều có vai trò quan trọng trong nền dân chủ đương đại. Nếu như bằng hình thức dân chủ đại diện nhân dân lập ra bộ máy nhà nước từ trung ương tới cơ sở để quản lý, điều hành xã hội một cách thường xuyên liên tục, giữ vững ổn định thể chế và phát triển đất nước thì với hình thức dân chủ trực tiếp nhân dân lại góp phần làm cho bộ máy nhà nước đó ngày càng hoàn thiện hơn bằng việc giám sát, tham gia ý kiến hay biểu thị thái độ với chính các cá nhân hay cơ quan nhà nước do mình lập nên. Thực hiện tốt và bảo đảm hài hòa cả hai hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp là cơ sở vững chắc để hướng tới một thể chế Nhà nước hoàn thiện mà nhân dân là người chủ đích thực của nó.