**Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước theo Hiến pháp 2013**

**Hoàng Thị Quyên**

* 1. **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 nguyên 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 sơ sở để đánh giá chất lượng hoạt động của quyền lực nhà nước. Do vậy, trong điều kiện dân chủ và pháp quyền xã hội chủ nghĩa, 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 dẫu 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 xã hội chủ nghĩa 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.

* 1. **Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013**
		1. **Phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền lập pháp**

Trong chế độ dân chủ và pháp quyền xã hội chủ nghĩa 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”. 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 đề 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.

Hiến pháp năm 2013 quy định “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp”. Tuy nhiên, các cơ quan nhà nước khác, đặc biệt là Chính phủ cũng có quyền tham gia vào quy trình lập hiến, lập pháp. Khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: Chính phủ “đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quyết định; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Uỷ ban Thường vụ Quốc hội”.

Trong quy trình làm luật tại Quốc hội, Chính phủ đóng vai trò trình bày, tiếp nhận các phản hồi và thảo luận để hoàn thiện dự án luật. Quốc hội có quyền đề xuất và quyết định các sửa đổi dự án luật do Chính phủ trình, nhưng Chính phủ có quyền thảo luận các đề xuất, ý kiến của Quốc hội để thuyết phục cho dự án luật do Chính phủ trình. Thậm chí, Chính phủ cũng có thể từ bỏ việc tiếp tục trình dự án luật do ý kiến phản đối của Quốc hội. Mặc dù Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không quy định quyền từ bỏ dự án luật của Chính phủ, nhưng cũng đã ghi nhận rõ hơn vai trò của Chính phủ trong quá trình tổ chức tiếp thu, chỉnh lý dự án luật.

Trong khi quy định Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Hiến pháp cũng quy định các cơ quan nhà nước khác có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Từ đó, nhiều vấn đề cần được làm rõ như: ban hành văn bản quy phạm pháp luật có phải là hoạt động lập pháp, và có phải được sự ủy quyền của Quốc hội hay không? Đâu là ranh giới giữa quyền lập pháp và quyền lập quy? Trên thực tế, do thiếu luật nên trong một số vấn đề đã phải ủy quyền lập pháp cho Chính phủ, các bộ, các ngành ban hành các văn bản pháp quy để điều chỉnh. Tuy nhiên, cơ chế này cũng đặt ra nhiều bất cập, thí dụ như dẫn tới việc ban hành một số nghị định, thông tư “không đầu” (không có luật điều chỉnh), trong đó có những văn bản có dấu hiệu vi phạm.