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

**(Kì cuối)**

**2.4.** **Sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1992**

Hiến pháp 1992 không dùng tập hợp từ "tất cả quyền lực (hoặc quyền bính) thuộc về nhân dân” mà dùng "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân”. Khẳng định này chỉ nói đến quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà không nói đến các quyền lực khác. Các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 đều chỉ quy định: "Nhân dân sử dụng quyền lực của mình (quyền lực nhà nước) thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân”, không quy định "quyền phúc quyết của nhân dân đối với Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia” nữa mà chỉ nói đến quyền "tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân” (Điều 53 Hiến pháp năm 1992).

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.

Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 một mặt vẫn khẳng định chủ quyền nhân dân, tuyên bố tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhưng mặt khác lại có những quy định chưa thống nhất, ít nhiều làm cho chủ quyền nhân dân chưa được thể hiện đầy đủ và thống nhất trong nội dung của bản Hiến pháp. Chẳng hạn, chỉ quy định: Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân (Điều 6); không quy định "quyền phúc quyết của nhân dân đối với Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia” nữa, mà chỉ nói đến quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 53).

Chưa kể là Hiến pháp năm 1992 quy định: "Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là luật cơ bản của Nhà nước” (Điều 146) dễ bị hiểu nhầm và đánh giá không hết những giá trị to lớn của Hiến pháp không chỉ đối với Nhà nước mà còn đối với xã hội. Chưa kể đến việc, vì cho rằng Hiến pháp "chỉ” là luật cơ bản của Nhà nước, nên trong nội dung của Hiến pháp có nhiều quy định theo hướng đề cao quá vai trò của Nhà nước so với nước (nhân dân), xem nhẹ vai trò của nhân dân (nước) trong ban hành và sửa đổi Hiến pháp. Chẳng hạn, các quy định như: Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp (Điều 83); Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn: Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp (Khoản 1 Điều 84); Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật… (Khoản 2 Điều 84); "Chỉ Quốc hội mới có quyền sửa đổi Hiến pháp” (Điều 147)...

Trước hết phải khẳng định, "nước” và "nhà nước” là hai thuật ngữ để chỉ hai khái niệm có nội hàm khác nhau. Theo Từ điển tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học thì nước "là một vùng đất trong đó có những người thuộc một hay nhiều dân tộc cùng sống chung dưới một chế độ chính trị - xã hội và cùng thuộc về một Nhà nước nhất định”[1]. Nước là khái niệm để chỉ một quốc gia với lãnh thổ và dân cư ở một vị trí địa lý nhất định. Chẳng hạn, trong Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1959 viết: "Nước Việt Nam ta là một nước thống nhất từ Lạng Sơn đến Cà Mau” hay nước Việt Nam là một dải đất từ mũi Cà Mau đến địa đầu Móng Cái trên đó có dân cư sinh sống. Điều 1 Hiến pháp năm 1992 quy định: "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời”. Nước Việt Nam còn được hiểu là đất nước và con người Việt Nam, Tổ quốc Việt Nam. Chẳng hạn, Điều thứ 2 Hiến pháp năm 1946 khẳng định: "Đất nước Việt Nam là một khối thống nhất Trung Nam Bắc không thể phân chia”; Điều 118 Hiến pháp năm 1992 quy định: "Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam…” v.v.. Còn nhà nước là một tổ chức quyền lực chính trị của xã hội có giai cấp, có khả năng đặt ra và thực thi pháp luật nhằm thiết lập trật tự xã hội nhất định trong phạm vi lãnh thổ của mình. Nhà nước được sinh ra từ xã hội để quản lý xã hội (đất nước), khi xã hội phát triển đến một giai đoạn nhất định. Nhà nước "là bộ máy quyền lực đặc biệt, được tổ chức chặt chẽ để thực thi chủ quyền quốc gia, tổ chức và quản lý xã hội bằng pháp luật, phục vụ lợi ích giai cấp, lợi ích xã hội và thực thi các cam kết quốc tế”[2]; Điều 2 Hiến pháp năm 1992 quy 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…”. Trong xã hội có thể có nhiều tổ chức khác nhau và nhà nước là một tổ chức trong số đó, nó là một hình thức tổ chức của xã hội có giai cấp. Nhà nước là một tổ chức được thành lập để quản lý đất nước, song khác với các tổ chức khác như công đoàn, đoàn thanh niên… nhà nước là tổ chức đại diện chính thức cho xã hội, thay mặt xã hội để duy trì trật tự xã hội, giữ cho xã hội ổn định và phát triển. Do vậy, "nước” và "nhà nước” là hai thực thể luôn gắn bó chặt chẽ với nhau không thể tách rời. Chẳng hạn, Điều 101 quy định: "Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại”; Điều 134 Hiến pháp quy định: "Tòa án nhân dân tối cao” là một cơ quan của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam nhưng lại là "cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” nên khi xét xử, Tòa án nhân danh nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam chứ không phải nhân danh Nhà nước… Như vậy, chúng ta thấy Hiến pháp quy định nhiều thứ của "nước” ở phương diện này, nhưng đồng thời lại là của "nhà nước” ở phương diện khác và ngược lại. Nhà nước được thành lập và tồn tại trên một lãnh thổ (vùng đất) với những dân cư nhất định, còn "nước” gồm lãnh thổ và dân cư thuộc về một "nhà nước” nhất định. [11, tr. 247]

Hiến pháp 1992 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". Tuy nhiên, sự phân công, phối hợp, kiểm soát đặt trong nguyên tắc thống nhất quyền lực được xác định trong bản Hiến pháp này cũng khác với kiềm chế, đối trọngcủa nguyên tắc phân chia quyền lực theo thuyết Tam quyền phân lập. 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.

**2.5**. **Sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 2013**

Tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Hiến pháp năm 2013, đây là sự kiện chính trị - pháp lý quan trọng của đất nước. Hiến pháp thể hiện những nội dung mới quan trọng nhằm thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011); quy định đầy đủ, rõ nét về chủ thể là Nhân dân trong Hiến pháp, về quyền lực của Nhà nước thuộc về Nhân dân.

Thứ nhất, ngay Lời nói đầu Hiến pháp 2013 thể hiện: "... 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" đã thể hiện rõ trách nhiệm của nhân dân trong việc xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: "1. 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. 2. 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" đã thể hiện nhất quán quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về đề cao quyền làm chủ của nhân dân trong Hiến pháp là nhà nước của dân, do dân và vì dân, đồng thời thể hiện đất nước Việt Nam là do chính nhân dân làm chủ, nhân dân là chủ thể quan trọng trong xây dựng và bảo vệ đất nước. Lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 từ Nhân dân được viết hoa, đây không phải đơn thuần là cách thể hiện từ ngữ mà là diễn đạt ý nghĩa của một chủ thể quan trọng của đất nước theo tư tưởng của Bác Hồ.

Để bảo đảm cho việc thực hiện chủ quyền nhân dân, Hiến pháp năm 2013 có những quy định mới so với các Hiến pháp trước đó về các hình thức dân chủ - hình thức thực hiện quyền lực của nhân dân. "Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, HĐND và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước" (Điều 6). Việc thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân được thực hiện thông qua quyền bầu cử, ứng cử, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước, quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân của công dân, quyền khiếu nại, tố cáo của cá nhân.v.v... Bên cạnh hình thức dân chủ trực tiếp, nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua hình thức dân chủ đại diện. Khác với những Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 khẳng định: Nhân dân không chỉ thực hiện quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội, HĐND, mà còn thực hiện thông qua tất cả các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước. Điều này thể hiện nhận thức khoa học và đầy đủ hơn về hình thức dân chủ đại diện - một trong những hình thức thực hiện quyền lực nhân dân. Việc ghi nhận của Hiến pháp về hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện là sự hiến pháp hóa quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam "Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện". 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. Quốc hội có trách nhiệm quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương và cơ quan khác do Quốc hội thành lập và bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh đứng đầu các cơ quan này nhằm đảm bảo sự vận hành và thực thi hoạt động quản lý nhà nước và quản lý xã hội theo theo sự ủy quyền của Nhân dân cho Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất. 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, Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện nhất quán tư tưởng của Bác Hồ, của Đảng về vị trí, vai trò của Nhân dân trong lịch sử đấu tranh, xây dựng và bảo vệ đất nước trải qua mấy ngàn năm lịch sử. Tư tưởng lấy dân làm gốc của Bác Hồ đã được lịch sử chứng minh qua các cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc, chính vì vậy, Hiến pháp năm 2013 là sự kết tinh và thể hiện tính đúng đắn về quyền làm chủ của Nhân dân đối với đất nước, hướng đến mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh mà Đảng, Nhà nước và Nhân dân đã lựa chọn

**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1946) *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa năm 1946,* Nxb Chính trị quốc gia*,* Hà Nội
2. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1959) *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa năm 1959,* Nxb Chính trị quốc gia*,* Hà Nội
3. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1980) *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩ Việt Nam năm 1980,* Nxb Chính trị quốc gia*,* Hà Nội
4. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992) *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩ Việt Nam năm 1992,* Nxb Chính trị quốc gia*,* Hà Nội
5. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013) *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩ Việt Nam năm 2013,* Nxb Chính trị quốc gia*,* Hà Nội
6. Các văn kiện quốc tế về quyền con người. Học viện CTQG Hồ Chí Minh, Trung tâm nghiên cứu Quyền con người, Nxb. CTQG, H., 1998, tr. 9, tr. 15.
7. Các văn kiện quốctế về quyền con người, sđd, tr. 16, tr.18.
8. C.Mác- Ph.Ăngghen toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị Quốc gia (CTQG), H., 1995, tr. 628.
9. C.Mác- Ph.Ăngghen toàn tập, tập 1, Nxb. Sự thật, H., 1970, tr. 584.
10. Đào Duy Anh, Hán - Việt từ điển. Phan Bội Châu hiệu đính, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 1996, tr. 170.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, H., 2011, tr.247.
12. Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4, NXB. Sự Thật, Hà Nội, 1984, tr. 6.
13. Hồ Chí Minh toàn tập, NXB Chính trị quốc gia, H. 1995, tập 8, tr. 375.
14. Nguyễn Đăng Quang, Tăng cường quyền lực của nhân dân lao động - nội dung cốt lõi trong việc bảo đảm quyền con người. Lý luận chính trị, Tạp chí Nghiên cứu của Học viện CTQG Hồ Chí Minh, số 7, năm 2007, tr. 36.
15. Nguyễn Minh Đoan (2002), *Bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, tr. 1-9.
16. Phạm Hồng Thái (2009), *Quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước qua các Hiến pháp, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN*, Luật học 25, tr. 1-8.
17. Thuyết tam quyền phân lập và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại (tái bản có bổ sung), Viện Thông tin khoa học xã hội, H., 1992, tr. 13.
18. Trần Đức Lượng, Bàn về hoàn thiện cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay, trong Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay, Đào Trí Úc - Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb. Công an nhân dân, H., 2003, tr. 58.
19. V.I.Lênin toàn tập, tập 34, Nxb. Tiến bộ, Matxcova, 1876, tr. 286. Đối chiếu với bản tiếng Nga tập 34, Nxb. Văn hóa chính trị, Matxcova, 1976, tr. 2000.
20. John Baylis & Steve (2001), *The globalization of world politics – An introduction to international relations*, Oxford University Press Inc., New York.