

Quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước qua các Hiến pháp

Phạm Hồng Thái*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 09 tháng 12 năm 2008

Tóm tắt. Trên cơ sở nghiên cứu các bản Hiến pháp Việt Nam, từ góc nhìn chính trị - pháp lý, tác giả phân tích sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa quyền lực nhân dân và quyền lực Nhà nước qua Hiến pháp Việt Nam năm 1946, 1959, 1980 và 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001), chỉ ra xu hướng vận động của phương thức tổ chức quyền lực nhà nước, mối tương quan giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước, mối liên hệ giữa tổ chức thực hiện quyền lực Nhà nước với trách nhiệm trong bộ máy nhà nước.

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 [1]

Tháng Tám năm 1945 dưới sự lãnh đạo của Đảng và đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh, nhân dân ta đã đứng lên giành độc lập, giải phóng dân tộc khỏi ách đô hộ của thực dân Pháp, lật đổ chế độ phong kiến hàng ngàn năm trong lịch sử, xây dựng nên chế độ Việt Nam dân chủ cộng hòa. Như vậy, về mặt lịch sử nhân dân Việt Nam chính là người đã giành lại quyền lực, sáng tạo nên lịch sử, quyết định số phận, vận mệnh của mình. Từ đó về mặt lịch sử hình thành và ghi nhận một cách chính thống nhận thức luận và thực tiễn: nhân dân là cội nguồn của quyền lực, quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân, thuộc về nhân dân.

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 quyết của nhân dân về vận mệnh, số phận của mình, còn thuật ngữ nhân dân được hiểu một

*ĐT: 84-4-37547787.

E-mail: thaiha@yahoo.com



đủ nhất của từ này bao gồm tất cả mọi công dân, không phân biệt dân tộc, giới tính, giai cấp, tầng lớp, tôn giáo. Quan điểm Hiến pháp này là cơ sở nền tảng cho việc xây dựng đời sống nhà nước và đời sống xã hội "xây nền độc lập trên nền nhân dân" với đầy đủ nhất của từ nhân dân. Với logic "mọi quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân" nên trong thành phần Quốc hội đầu tiên nước ta có đầy đủ mọi thành phần giai cấp, tầng lớp, đảng phái chính trị. Chính quan điểm này đã tạo nên sức mạnh đoàn kết của toàn dân tộc ta trong cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp xâm lược sau này.

Như vậy, ngay từ đây đã chính thức hình thành, xác lập một quan điểm mới về quyền lực nhân dân trong lịch sử tư tưởng chính trị Việt Nam.

Trong nhiều ấn phẩm khoa học của khoa học chính trị - pháp lý thường quan niệm: quyền lực nhà nước là một dạng, một loại quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước là trung tâm của quyền lực chính trị. Quan niệm này cũng mới chỉ dừng lại ở việc khẳng định vai trò, vị trí của quyền lực nhà nước trong cơ cấu quyền lực chính trị trong một quốc gia, vai trò của nhà nước trong hệ thống chính trị, mà chưa lý giải được cội nguồn của quyền lực nhà nước - bắt nguồn từ quyền lực nhân dân. Trong điều kiện dân chủ và pháp quyền, nhân dân là người tổ chức nên nhà nước của mình, do đó nhà nước suy cho cùng chỉ là một thể chế của cộng đồng xã hội, của toàn xã hội. Chính vì vậy mà quyền lực của nhà nước - quyền lực của thể chế cộng đồng xã hội là quyền lực phái sinh, bắt nguồn từ quyền lực nhân dân. Quyền lực nhà nước không phải của bản thân thể chế nhà nước, mà thuộc về cộng đồng xã hội, quốc gia dân tộc đã tổ chức nên nhà nước.

Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực, để thực hiện quyền lực đó, nhân dân đã uỷ quyền, trao một phần quyền lực của mình cho nhà nước thực hiện thông qua các thể chế nhà nước. Nhưng điều này không đồng nhất quyền lực nhân dân với quyền lực nhà nước. Nhân dân cũng không bao giờ trao toàn bộ quyền lực của mình cho nhà nước, vẫn giữ lại những quyền quyết định về những vấn đề trọng đại của quốc

gia, dân tộc. Điều 21 Hiến pháp quy định: Nhân dân phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ vận mệnh quốc gia theo Điều 32 và 70. Theo Điều 70 Hiến pháp, việc sửa đổi Hiến pháp phải tuân theo cách thức: Do hai phần ba tổng số nghị viên yêu cầu, để sửa đổi Hiến pháp, Nghị viện bầu ra một ban dự thảo những điều thay đổi. Những điều thay đổi khi đã được Nghị viện ưng chuẩn thì phải được đưa ra toàn dân phúc quyết. Như vậy, trong mối quan hệ giữa nhân dân và Nghị viện nhân dân thì quyền lực nhân dân cao hơn quyền lực Nghị viện và nhân dân là người quyết định cuối cùng về Hiến pháp của mình, không một cơ quan nào có quyền đó. Chính điều này quyết định tính tối cao của Hiến pháp và bảo đảm cho sự ổn định, trường tồn của Hiến pháp. Sự ổn định, trường tồn của Hiến pháp là sự bảo đảm ổn định hướng đi của quốc gia, dân tộc. Điều 32 Hiến pháp quy định: Những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, nếu hai phần ba tổng số nghị viên đồng ý. Cách thức phúc quyết sẽ do luật định. Hiến pháp tuy không liệt kê những vấn đề nào là vấn đề hệ trọng của đất nước, nhưng đối chiếu với những quy định của Hiến pháp sau này và theo thông lệ các quốc gia trên thế giới có thể nhận thấy, những vấn đề hệ trọng của đất nước như: quyết định chiến tranh và hòa bình; quyết định sự thay đổi, cho thuê lãnh thổ quốc gia, hay việc gia nhập liên bang.

Tất cả các quy định này của Hiến pháp đã thể hiện sự phân công, phối hợp giữa quyền lực nhân dân với tư cách là cả cộng đồng quốc gia, dân tộc bao gồm tất cả các dân tộc, giai cấp, tầng lớp cùng sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam với Nhà nước - một thể chế do nhân dân thành lập nên, đồng thời thể hiện quan điểm về sự kiểm soát của quyền lực nhân dân đối với quyền lực nhà nước. Quyết định cuối cùng trong trường hợp nói trên thuộc vào quyền lực nhân dân.

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

a) Quyền lực nhân dân là cái toàn th



b) Quyền lực nhà nước - một bộ phận của quyền lực nhân dân do nhân dân trao cho nhà nước - một thể chế công 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).

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

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 [1]

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 lôgic 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", " là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp



Việt Nam dân chủ cộng hòa", "Ủy 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 Tòa 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 Ủy 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; Ủy 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 ủy quyền lập pháp, Hiến pháp trao cho Ủy 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 Ủy 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 v định, phối hợp, kiểm soát quyền lực



loại quyền lực này và dường như có xu hướng "hợp nhất" giữa quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân.

3. Quan điểm phân công, phối hợp, giám sát giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước qua Hiến pháp 1980 [1]

Quan điểm về quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước được kế tục ở Hiến pháp 1980. Vẫn đi theo lôgic của Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 Điều 6 Hiến pháp 1980 quy định "Ở nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân". Nhưng khác với Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 bổ sung thêm quy định "Quốc hội và Hội đồng nhân dân 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 nên 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 Hội đồng nhân dân các cấp.

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 thụ 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 lôgic:

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. Với nhận thức không ghi nhận này, phải chăng là bắt



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, tôi có thể khái quát ở một số điểm sau đây:

- 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 càng yếu trên thực tế.

4. Quan điểm phân công, phối hợp, kiểm soát giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước qua Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) [1]

Khác với Hiến pháp năm 1980, về vấn đề quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước, sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các quyền lực này đã được khái quát hóa thành quan điểm tổng quát "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 và vì nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp".

Quan điểm nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân đã khẳng định mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là người tổ chức nên nhà nước của mình.

Quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất đặt ra nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn cần được lý giải:

Trước hết, với quan điểm quyền lực nhà nước - một loại quyền lực chính trị luôn thuộc về một giai cấp hay liên minh giữa các giai cấp. Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất lãnh đạo nhà nước và xã hội, do đó việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Chính điều này quyết định sự thống nhất của quyền lực nhà nước - thống nhất ở khía cạnh chính trị của quyền lực nhà nước.

Thứ hai, nhìn từ khía cạnh xã hội của vấn đề thì quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Còn nhân dân là một thể thống nhất bao gồm tất cả các dân tộc, giai cấp, tầng lớp cùng sinh sống lao động trên lãnh thổ Việt Nam, do đó quyền lực của họ là thống nhất, không bị phân chia. Sự thống nhất quyền lực nhà nước là sự thể hiện thống nhất quyền lực thuộc về nhân dân và từ bản thân bản chất của nhà nước - thể chế xã hội, thể chế do xã hội tạo nên. Chính xã hội tạo nên Nhà nước chứ không phải Nhà nước tạo nên xã hội.

Sự thống nhất của quyền lực nhà nước thể hiện qua sự thống nhất của hệ thống pháp luật, sự phân hóa, thứ bậc của các quyết định pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành. Hiến pháp là cơ sở pháp lý tối cao cho việc ban hành luật, các văn bản quy phạm pháp luật khác, văn bản của cơ quan nhà nước ở cấp dưới không mâu thuẫn, trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Sự thống nhất của quyền lực nhà nước thể hiện qua tính thứ bậc, quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong bộ máy nhà nước (cơ quan đại diện, cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tư pháp) trong các phân hệ của bộ máy nhà nước.

Nhưng để thực hiện quyền lực đó cần có sự phân công quyền lực giữa các cơ quan nhà nước để thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Quyền lập pháp là quyền đặt ra Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, đặt ra luật và sửa Quyền lập pháp ở nước ta hiện nay



thuộc về Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quyền lập pháp không phân bổ cho các đơn vị hành chính lãnh thổ, tuy vậy, theo cơ chế uỷ quyền lập pháp, quyền lập pháp được uỷ quyền cho Uỷ ban thường vụ Quốc hội - cơ quan thường trực của Quốc hội ban hành Pháp lệnh. Các quy phạm của Pháp lệnh trong nhiều trường hợp được sử dụng như là luật. Nhưng để thực hiện quyền lập pháp có sự tham gia của nhiều thể chế nhà nước (Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao) và nhiều thể chế xã hội dân sự (Cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội) thể hiện qua quyền sáng kiến lập pháp của các thể chế này (Điều 87 Hiến pháp). Nhưng ở các thể chế cộng đồng được ban hành các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trên địa bàn địa phương theo sự phân cấp và trong khuôn khổ thẩm quyền của từng cấp hành chính: tỉnh, huyện, xã và các đơn vị hành chính tương đương. Như vậy, thực chất chính quyền địa phương cũng đặt ra pháp luật. Đây là điều khác hẳn ở nước ta với nhiều quốc gia khác trên thế giới.

Quyền hành pháp là quyền tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống xã hội, gồm quyền tổ chức quản lý các quá trình kinh tế, chính trị, xã hội trên cơ sở pháp luật, quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật của hệ thống hành chính nhà nước. Quyền này không hoàn toàn hay tuyệt đối thuộc vào hệ thống hành chính nhà nước, mà còn thuộc vào cả các cơ quan khác của nhà nước, cả Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát tối cao, nhưng chủ yếu do hệ thống hành chính nhà nước thực hiện.

Khác với quyền lập pháp, quyền hành pháp được phổ biến xuống các đơn vị hành chính lãnh thổ thông qua cơ chế phân cấp quản lý của nhà nước cho các đơn vị hành chính lãnh thổ tương ứng: tỉnh, huyện, xã và các đơn vị hành chính tương đương. Quyền hành pháp ở trung ương được thực hiện bởi Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, ở địa phương được thực hiện bởi Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân. Hội đồng nhân dân thực hiện quyền hành pháp

bằng chức năng ra các nghị quyết, giám sát việc tuân theo Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Uỷ ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động tổ chức các quá trình kinh tế, chính trị, xã hội trên cơ sở Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và ban hành các quyết định quy phạm.

Quyền hành pháp được phân công giữa Chính phủ với các đơn vị hành chính lãnh thổ thông qua cơ chế phân cấp quản lý. Xu hướng này ngày càng được thể hiện rõ nét qua các quy định của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương với cấp tỉnh và giữa cấp tỉnh với cấp huyện, cấp xã trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Đây là một xu hướng hợp quy luật vì trong quản lý nhà nước hiện đại không một quốc gia nào có quản lý thành công mà lại không phân cấp mạnh cho các chế cộng đồng.

Quyền tư pháp là quyền phán quyết về những tranh chấp dân sự, tranh chấp hành chính bằng con đường tố tụng của Tòa án, quyền phán quyết những hành vi nào là tội phạm và áp dụng hình phạt tương ứng. Quyền tư pháp bao gồm quyền xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hôn nhân, gia đình và hành chính của Tòa án, quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát, quyền thực hiện các hoạt động hành chính - tư pháp của các cơ quan, thể chế khác của nhà nước và xã hội. Nhưng trung tâm của quyền tư pháp là quyền xét xử của Tòa án.

Quyền xét xử và công tố không phân công cho các đơn vị hành chính - lãnh thổ, mặc dù Tòa án, Viện kiểm sát có ở các tỉnh, huyện và đơn vị hành chính - lãnh thổ tương đương. Khi thực hiện chức năng xét xử, công tố, Tòa án và Viện Kiểm sát nhân danh nhà nước mà không nhân danh đơn vị hành chính lãnh thổ, vì vậy dấu hiệu lãnh thổ không là bắt buộc đối với những cơ quan này. Trong xu hướng cải cách tư pháp có thể thành lập các cơ quan xét xử theo khu vực lãnh thổ.



Quan điểm tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta tới nay, về mặt pháp lý vẫn không có những thay đổi, ở các cấp hành chính vẫn tồn tại hai loại cơ quan, cơ quan đại diện và cơ quan hành chính - cơ quan chấp hành của cơ quan đại diện.

Cách tổ chức này dẫn đến những mâu thuẫn của nó: cơ quan đại diện được mô phỏng như cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất và có những chức năng tương tự như chức năng của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Từ đó dẫn đến sự phân công quyền lực không rõ ràng giữa cơ quan quyền lực và cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực và cũng từ đây làm cho bộ máy chính quyền địa phương chồng chéo, nhiều tầng nấc mà ít tác dụng với đời sống nhà nước và đời sống xã hội mà nhiều công trình nghiên cứu đã đề cập tới. Chính vì vậy mà cần phải nhận thức lại một cách khách quan về phương thức, cách thức tổ chức thực hiện quyền lực của nhà nước với tư cách thể chế cộng đồng và quyền lực của các thể chế lãnh thổ - thể chế của riêng cộng đồng. Do đó, tùy theo từng quy mô, tính chất đơn vị hành chính - lãnh thổ mà thiết lập thể chế quản lý cho phù hợp.

Sự phân biệt giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước đã được khôi phục lại ở Hiến pháp 1992 bởi cơ chế trung cầu ý dân. Trung cầu ý dân có thể có quy mô toàn quốc hoặc quy mô vùng lãnh thổ nào đó, khi trung cầu ý dân trên quy mô toàn lãnh thổ quốc gia thì đó mới là quyền lực nhân dân theo đúng nghĩa của nó, còn trung cầu ý dân ở một cộng đồng chỉ là ý chí của cộng đồng lãnh thổ dân cư nhất định. Tuy vậy việc quy định này là nhằm tránh tình trạng quyền lực nhà nước - quyền lực thể chế cộng đồng chung xâm phạm tới lợi ích của cộng đồng lãnh thổ dân cư. Sự giám sát của quyền lực nhân dân đối với quyền lực nhà nước cũng vẫn chưa được thể hiện rõ trong Hiến pháp 1992. Do đó, để thể hiện được điều này cần phải quy định sự giám sát của nhân dân đối với các cơ quan nhà nước thông qua các thể chế xã hội dân sự và sự giám sát trực tiếp của nhân dân, có như vậy mới hạn chế được sự lạm quyền của các cơ quan nhà nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] *Hiến pháp Việt Nam năm 1946, 1959, 1980 và 1992* (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001).

The power of people and states represented in constitutions

Pham Hong Thai

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Basing on research on the Constitutions of Vietnam, from politic and legal aspects, the author analyses division, cooperation and control of power between the power of people and of the State represented in Constitutions of Vietnam issued on 1946, 1959, 1980 and 1992 (amended and supplemented in 2001), then, points out orientation of development of organising method of State power, reaction between the power of people and of the State, connection between fulfillment of State power and responsibility within Government.

