

# Quy định của Hiến pháp Việt Nam về quyền lực nhà nước

Nguyễn Minh Đoan<sup>(\*)</sup>

**Tóm tắt:** Quyền lực và việc thực hiện quyền lực nhà nước là vấn đề vô cùng quan trọng và phức tạp. Lịch sử Việt Nam đã có 5 bản hiến pháp, mỗi bản lại có những quy định khác nhau về quyền lực và việc thực hiện quyền lực nhà nước. Bài viết nêu một số quy định của các Hiến pháp Việt Nam về quyền lực và việc thực hiện quyền lực nhà nước với mong muốn làm rõ hơn các quy định của hiến pháp về các vấn đề này.

**Từ khóa:** Quyền lực nhà nước, Thực hiện quyền lực nhà nước, Quyền lập pháp, Quyền hành pháp, Quyền tư pháp

**Abstract:** State power and the exercise of state power are critical and complex issues. Throughout its history, Vietnam has passed five Constitutions of different regulations on state power and the exercise of state power. The paper outlines provisions of the Vietnamese Constitutions on state power and the exercise of state power to further clarify these aspects.

**Keywords:** State Power, Exercise of State Power, Legislative Power, Executive Power, Judicial Power

Ngày nhận bài: 21/12/2023; Ngày duyệt đăng: 19/01/2024

## 1. Mở đầu

Quyền lực được xem là khả năng của nhà nước buộc các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải phục tùng ý chí của nhà nước. Khả năng (quyền lực) đó được hình thành là do nhà nước có được những ưu thế nhất định so với các cá nhân, tổ chức khác trong xã hội. Quyền lực nhà nước bao trùm toàn bộ lãnh thổ quốc gia và có tính chất tuyệt đối, nghĩa là, nó có tác động, can thiệp vào hầu hết các lĩnh vực (trừ những lĩnh vực nó thấy không cần thiết hoặc không thể tác động) ở những mức độ khác nhau.

Tính chất tuyệt đối của quyền lực nhà nước thể hiện qua châm ngôn nổi tiếng về Nghị viện của nước Anh “có thể làm được tất cả trừ việc biến đàn ông thành đàn bà”. Cũng như các loại quyền lực khác, quyền lực nhà nước cũng tồn tại và phát huy tác dụng của mình trong các mối quan hệ quyền lực. Nhà nước (các cơ quan, công chức nhân danh nhà nước để thực hiện quyền lực nhà nước) ban hành mệnh lệnh cho đối tượng quyền lực (cho phép hay cấm đối tượng quyền lực làm gì; buộc đối tượng phải làm gì, làm như thế nào... Mệnh lệnh có thể dưới dạng quy tắc chung (được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật hoặc các nguồn pháp

<sup>(\*)</sup>GS.TS., Trường Đại học Luật Hà Nội;  
Email: minhdoan3000@yahoo.com

luật khác), có thể dưới dạng cá biệt, đơn hành (được thể hiện trong các văn bản cá biệt, văn bản áp dụng pháp luật cụ thể, cũng có thể dưới dạng lời nói, chữ viết, ký hiệu, tín hiệu, cử chỉ, hành động...) để đối tượng quyền lực hiểu được và làm theo. Trong một số trường hợp chủ thể quyền lực nhà nước có thể phải chi tiết, cụ thể hóa hoặc phải giải thích rõ hơn nội dung ý chí của nhà nước để đối tượng quyền lực có thể nhận thức và thực hiện đúng, chính xác mệnh lệnh đã ban hành. Chủ thể quyền lực cũng có thể phải tiến hành các hoạt động cần thiết để tổ chức cho đối tượng quyền lực thi hành những mệnh lệnh mà chủ thể quyền lực đã ban hành; đối tượng quyền lực nhận thức chính xác rồi bằng hành vi của mình thực hiện mệnh lệnh của chủ thể quyền lực. Chủ thể quyền lực phải thường xuyên kiểm tra, theo dõi, giám sát xem các đối tượng quyền lực có thực hiện đúng mệnh lệnh đã được ban hành hay không; đối tượng quyền lực có gặp khó khăn, vướng mắc gì không để có giải pháp hỗ trợ, thưởng, phạt kịp thời. Sự biểu hiện và cơ chế vận hành của quyền lực nhà nước rất đa dạng và phức tạp phụ thuộc vào việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Quyền lực nhà nước và việc thực hiện nó luôn có sự thay đổi, phát triển không ngừng theo hướng ngày càng phức tạp, hoàn thiện làm cho bộ máy nhà nước được thành lập để thực hiện nó cũng luôn thay đổi, hoàn thiện trong mỗi giai đoạn nhất định. Cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước được hình thành và phát triển cùng với sự phát triển của văn minh nhân loại và được cụ thể hóa ở mỗi quốc gia tùy thuộc vào những điều kiện khách quan và chủ quan trong mỗi thời kỳ phát triển.

Quyền lực nhà nước và cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước hình thành và phát triển là cả một quá trình, nó phụ thuộc vào

sự phát triển, thay đổi chức năng, nhiệm vụ của nhà nước ở mỗi giai đoạn lịch sử nhất định.

## **2. Hiến pháp ghi nhận tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân**

Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, Việt Nam không có Hiến pháp và quyền lực tối cao trong đất nước thuộc về Vua. Khi chính quyền về tay nhân dân, Hiến pháp năm 1946 - bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã quy định: *“Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”*. Sau đó, các bản Hiến pháp của Việt Nam đều tuyên bố tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Chẳng hạn, 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...”*. Điều 6 Hiến pháp năm 1980 quy định: *“Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”*. Tuy vậy, các bản hiến pháp gần đây lại chỉ quy định tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Chẳng hạn, Điều 2 Hiến pháp năm 1992 quy định: *“Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...”*. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 cũng quy định: *“tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...”*. Sự khác nhau trong những quy định trên nên hiểu như thế nào?

Theo lý thuyết về quyền lực thì tồn tại rất nhiều loại quyền lực khác nhau, trong đó mỗi tổ chức, cá nhân, cộng đồng đều có quyền lực của riêng mình. Do vậy, tồn tại quyền lực nhà nước, quyền lực nhân dân (nhân dân với tư cách là một chính thể). Khi này quyền lực nhân dân được xem là khả năng của nhân dân buộc các tổ chức và cá nhân trong xã hội làm những điều mà nhân dân mong muốn, nghĩa là nhân dân

có thể buộc các tổ chức như Nhà nước, các tổ chức khác trong xã hội và các cá nhân phụ thuộc vào ý chí của nhân dân. Quyền lực nhân dân được thể hiện trong các quyết định của Hội nghị (Đại hội) toàn thể nhân dân, trong kết quả trưng cầu ý dân, phổ biến nhất ở xã hội hiện đại là trong hiến pháp (khế ước xã hội). Ở các nước dân chủ, khi thành lập Nhà nước thì nhân dân trao quyền lực của mình cho Nhà nước (một tổ chức đại diện chính thức cho toàn xã hội (nhân dân) thông qua các quy định của hiến pháp hoặc các văn kiện tương đương hiến pháp. Nhà nước nhận quyền lực từ nhân dân (nhân dân ủy quyền cho Nhà nước), nói cách khác, quyền lực nhà nước xuất phát, bắt nguồn từ quyền lực nhân dân, là bộ phận chủ yếu của quyền lực nhân dân. Ở phương diện này, có thể nói quyền lực nhà nước là một bộ phận quan trọng và chủ yếu của quyền lực nhân dân. Những lý giải này cho thấy Nhà nước là của nhân dân, phụ thuộc vào nhân dân (chở thuyền là dân, lật thuyền cũng là dân), nhà nước (các cơ quan, nhân viên nhà nước) chỉ được làm những gì mà nhân dân cho phép, nghĩa là, hiến pháp cho phép, vì thế mọi văn bản pháp luật do nhà nước ban hành phải phù hợp với hiến pháp. Đối với những vấn đề mà nhà nước không giải quyết được hoặc không được phép giải quyết thì phải do nhân dân quyết định thông qua trưng cầu ý dân.

Ở phương diện khác, quyền lực mà nhân dân đã trao cho Nhà nước thì phải được gọi là Quyền lực nhà nước để phân biệt với quyền lực của các tổ chức khác (quyền lực của Đảng, quyền lực của Công đoàn...) trong xã hội. Khi này Quyền lực nhà nước có tính độc lập tương đối của nó, đặc biệt là trong mối quan hệ quyền lực đối với các tổ chức và cá nhân khác trong xã hội, ở phương diện này người ta sẽ nói “tất

cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” để tránh việc nói quyền lực nhà nước vừa của Nhà nước, vừa của nhân dân. Do vậy, nói quyền lực nhà nước là của Nhà nước cũng đúng, mà nói quyền lực nhà nước là của nhân dân hay thuộc về nhân dân cũng đúng, tùy theo ngữ cảnh (mối quan hệ) mà sử dụng cho phù hợp.

Nếu như trong các Hiến pháp Việt Nam năm 1946, 1959, 1980 quy định “quyền bính hoặc quyền lực của nhân dân, thuộc về nhân dân” là với mong muốn đề cao chủ quyền của nhân dân, còn Hiến pháp năm 1992 và 2013 chỉ nói tới quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân với mong muốn là tập trung nói rõ về quyền lực nhà nước, nói tới “chính quyền”, một quyền lực công cộng bao trùm toàn xã hội và chi phối quyền lực của tất cả các tổ chức, cá nhân khác trong xã hội. Các hiến pháp trên thế giới cũng chỉ chủ yếu nói về quyền lực nhà nước, nên chúng tôi cho rằng việc quy định “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” như Hiến pháp Việt Nam năm 1992 và 2013 là phù hợp trong giai đoạn hiện nay.

### **3. Các quy định của Hiến pháp về chủ thể và hình thức thực hiện quyền lực nhà nước**

Hiến pháp năm 1946 không quy định về việc nhân dân sử dụng hay thực hiện quyền lực nhà nước, còn Điều 4 Hiến pháp năm 1959 quy định: “*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*”. Đến Điều 6 Hiến pháp năm 1980 thì chỉ quy định về quyền lực nhà nước là: “*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*”. Điều 6 Hiến pháp năm 1992 quy định rõ hơn là: “*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 nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân*". Những quy định của các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 thể hiện sự coi trọng đối với các cơ quan đại diện (Quốc hội, Hội đồng nhân dân là những cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra), nhưng điều đó lại dẫn đến sự hiểu lầm là quyền lực nhà nước ở Việt Nam chỉ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân thực hiện và chỉ những cơ quan này mới phải chịu trách nhiệm trước nhân dân. Việc quy định như vậy là chưa thực sự đầy đủ, bởi "*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua tất cả các cơ quan nhà nước, chứ không thể chỉ thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân và tất cả các cơ quan nhà nước đều đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân và đều phải chịu trách nhiệm trước nhân dân và vì lợi ích của nhân dân chứ không chỉ có Quốc hội và Hội đồng nhân dân*" (Học viện Hành chính, 2013: 29-30) và việc quy định như vậy là quá đề cao dân chủ đại diện. Do vậy, Hiến pháp năm 2013 đã quy định các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước rộng hơn: "*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*" (Điều 6), "*Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước*" (Điều 69), "*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*" (Điều 94), "*Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp*" (Điều

102)... Việc quy định về các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước như trong Hiến pháp năm 2013 là phù hợp, vừa nhấn mạnh được vai trò của Quốc hội, Hội đồng nhân dân với tư cách là các cơ quan đại diện do nhân dân bầu ra, vừa xác định được vai trò của các cơ quan khác trong việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam và cũng coi trọng hình thức dân chủ trực tiếp trong việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Ở phương diện khác, với những quy định trên của Hiến pháp thì vấn đề đặt ra là nhân dân sử dụng, thực hiện quyền lực nhà nước hay các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước?

Như trên đã phân tích quyền lực nhà nước mặc dù xuất phát từ quyền lực nhân dân, là một bộ phận của quyền lực nhân dân, song khi đã được giao cho Nhà nước và được gọi là quyền lực nhà nước, có tính độc lập tương đối, thì phải do Nhà nước (các cơ quan nhà nước) nắm giữ và thực hiện. Còn đối với hoạt động trung cầu ý dân nên hiểu đó là nhân dân thực hiện quyền lực nhân dân. Do vậy, việc trong Hiến pháp quy định "nhân dân sử dụng hay thực hiện quyền lực nhà nước...", rồi lại quy định "các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước (Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp...) sẽ dẫn đến tình trạng không rõ quyền lực nhà nước khi nào thì do "nhân dân thực hiện", khi nào thì do "các cơ quan nhà nước thực hiện".

#### **4. Về việc quy định các nhánh quyền trong quyền lực nhà nước**

Xuất phát từ các hình thức thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước thông qua các hoạt động xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, xét xử tranh chấp và xử lý vi phạm pháp luật nên khi nói đến

quyền lực nhà nước người ta thường nói đến ba nhánh quyền cơ bản là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Người đầu tiên nói tới ba quyền nói trên là Montesquieu trong tác phẩm *Tinh thần pháp luật* năm 1748. Hiến pháp Hoa Kỳ quy định rõ là quyền lập pháp trao cho Nghị viện (Điều 1), quyền hành pháp trao cho Tổng thống (Điều 2), quyền tư pháp trao cho Tòa án (Điều 3). Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam khẳng 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*” (Điều 2). Hiến pháp năm 2013 còn phân công rõ: “*Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước*” (Điều 69), “*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*” (Điều 94), “*Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp*” (Điều 102). Với những quy định trên của Hiến pháp năm 2013, một số người cho rằng, quyền lực nhà nước ở Việt Nam chỉ có ba “nhánh” quyền là quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và được trao cho ba cơ quan thực hiện như đã nêu trên. Trong nhiều bài viết của các nhà khoa học cũng chỉ đề cập đến ba “nhánh” quyền là lập pháp, hành pháp, tư pháp, khi nói về kiểm soát quyền lực nhà nước người ta cũng chỉ đề cập đến kiểm soát của quyền lập pháp đối với quyền hành pháp, quyền tư pháp, kiểm soát của quyền hành pháp đối với quyền lập pháp và kiểm soát của quyền tư pháp đối với quyền lập pháp, quyền hành pháp...

Nếu cho rằng, quyền lực nhà nước chỉ có ba quyền và được phân công cho ba cơ quan thực hiện như trên sẽ không trả lời được câu hỏi là: Những cơ quan khác còn lại của Nhà nước Việt Nam như Chủ tịch nước, Viện kiểm sát nhân dân, Chính quyền địa phương (Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân), Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước... được phân công thực hiện quyền gì trong quyền lực nhà nước thống nhất? Điều này đã không được Hiến pháp năm 2013 đề cập, còn các Hiến pháp trước đây cũng chỉ nói về quyền lập pháp (Điều 44 Hiến pháp năm 1959, Điều 82 Hiến pháp năm 1980, Điều 83 Hiến pháp năm 1992: Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp) mà không nói gì về cơ quan nào có (thực hiện) quyền hành pháp và quyền tư pháp... Do vậy, trong nhiều văn kiện đã xác định các cơ quan tư pháp gồm Tòa án, Viện kiểm sát, các cơ quan điều tra, ngược lại, nhiều người cho rằng, chỉ có Tòa án là cơ quan tư pháp và chỉ có Tòa án thực hiện quyền tư pháp...

Trước hết phải khẳng định rằng, đã là cơ quan nhà nước thì đều được thành lập ra để nhân danh nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước. Trong các tài liệu, giáo trình của các cơ sở đào tạo luật đều khẳng định: Cơ quan nhà nước “*được tổ chức và hoạt động theo quy định của pháp luật, nhân danh nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước*” (Trường Đại học Luật Hà Nội, 2018: 97) hay “*chỉ cơ quan nhà nước mới được giao quyền nhân danh nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước*” (Đại học Quốc gia Hà Nội, 1998: 56; Học viện Hành chính quốc gia, 2001: 65). Và trên thực tiễn, tất cả các cơ quan nhà nước ở Việt Nam đều ban hành quyết định có tính pháp lý, đều có thể đòi hỏi các tổ chức, cá nhân có liên quan thi hành các quyết định đó và kiểm tra, giám

sát việc thi hành chúng, nghĩa là các cơ quan nhà nước đều thực hiện quyền lực nhà nước. Do vậy, nếu căn cứ vào khoản 3 Điều 2, Điều 69, Điều 94, Điều 102 của Hiến pháp năm 2013 để nói rằng quyền lực nhà nước ở Việt Nam chỉ có các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp thì sẽ mâu thuẫn với quy định của Điều 6: *“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”*. Điều này cho thấy, ngoài ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp thì trong quyền lực nhà nước còn rất nhiều “nhánh” quyền lực khác như quyền của nguyên thủ quốc gia, quyền giám sát, quyền của lực lượng vũ trang, quyền của chính quyền địa phương... Trong các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992) chỉ nói đến quyền lập pháp hoặc Hiến pháp năm 2013 chỉ nói đến ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (mà không nói đến các quyền khác chứ không phải là không tồn tại các “nhánh” quyền lực đó. Bởi ba “nhánh” quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là quan trọng và chủ yếu nhất của quyền lực nhà nước mà ở bất kỳ nhà nước nào cũng phải nói tới liên quan đến ba mảng công việc (cách thức) quan trọng để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước là ban hành pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật và xét xử. Do vậy, có thể hiểu là Hiến pháp năm 2013 phân công Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp, còn các cơ quan khác tùy theo vị trí, tính chất, chức năng của mình trong bộ máy nhà nước sẽ được phân công thực hiện các “nhánh” quyền lực khác của nhà nước như Chủ tịch nước thực hiện quyền Nguyên thủ quốc gia, Viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền công tố và quyền kiểm sát hoạt động tư pháp, Chính quyền địa phương thực

hiện quyền tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương và quyền quyết định các vấn đề của địa phương do luật định... Với cách luận giải này thì quan điểm chỉ Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp và như vậy cũng chỉ có Quốc hội là cơ quan lập pháp, Chính phủ là cơ quan hành pháp, Tòa án là cơ quan tư pháp là phù hợp.

Cũng cần phải nói thêm là trước đây không ai nói đến việc phân định rõ ràng các nhánh của quyền lực nhà nước, chỉ đến khi Montesquieu, vào năm 1748, phân định quyền lực nhà nước thành ba quyền để quyền lực không tập trung quá nhiều vào một cá nhân hoặc một cơ quan dễ dẫn đến hiện tượng độc quyền, lạm quyền thì mới đặt ra vấn đề phân nhánh quyền lực. Việc phân tách quyền lực nhà nước thành những loại quyền lực có tên gọi, nội dung và vị trí khác nhau, được trao cho các chủ thể khác nhau thực hiện để *“các chủ thể ấy có thể kiểm chế, ngăn cản, kiểm soát lẫn nhau hoặc đối trọng với nhau song lại phối hợp với nhau để vừa bảo đảm sự kiểm soát quyền lực nhà nước nhằm ngăn chặn sự độc tài chuyên chế, bảo vệ tự do của công dân, vừa bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước”* (Nguyễn Thị Hòai, 2005: 20). Đồng thời sự phân định thành nhiều nhánh quyền lực cũng là biểu hiện của dân chủ hóa trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, hạn chế sự chông chéo, trùng lặp giữa các cơ quan nhà nước, tạo ra sự chuyên trách, chuyên nghiệp trong lao động quyền lực để nâng cao năng suất lao động quyền lực. Do vậy, việc xác định quyền lực nhà nước có bao nhiêu “nhánh” quyền lực, nội hàm của mỗi quyền lực và cơ quan thực hiện quyền lực đó ở các quốc gia khác nhau sẽ được xác định khác nhau,

ở các giai đoạn khác nhau cũng có thể khác nhau. Theo chúng tôi, việc xác định và quy định nhiệm vụ, quyền hạn (thẩm quyền) cho mỗi cơ quan, nhân viên nhà nước sao cho khoa học, phù hợp là quan trọng nhất, để quyền lực nhà nước luôn thống nhất, để tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện quyền lực (nhiệm vụ, quyền hạn) được phân công một cách tốt nhất, hiệu quả nhất nhằm hoàn thành đầy đủ, hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ đặt ra trước nhà nước ở mỗi giai đoạn nhất định.

### **5. Nội hàm của quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp**

Trong các Hiến pháp của Việt Nam không có sự xác định rõ nội hàm của các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp nên cũng dẫn đến sự tranh luận về nội hàm của mỗi quyền nói trên và những cơ quan nào thực hiện nhánh quyền lực nào.

Trong tác phẩm *Tinh thần pháp luật*, Montesquieu (1748) cho rằng, quyền lập pháp là quyền: “*làm ra luật, sửa đổi hay hủy bỏ luật đã ban hành*”, quyền hành pháp là quyền: “*quyết định việc hòa hay chiến, gửi đại sứ đi các nước, thiết lập an ninh, đề phòng xâm lược...*”, còn quyền tư pháp là quyền: “*trừng trị tội phạm, phân xử tranh chấp giữa các cá nhân*”. Hiện nay hầu hết đều cho rằng, quyền lập pháp là làm luật và sửa đổi luật; quyền hành pháp là tổ chức thi hành luật; quyền tư pháp là xét xử giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm pháp luật. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định: “*Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước*”, “*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc*

*hội*”; “*Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp*”. Như vậy, theo quy định của Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp, còn các cơ quan khác thực hiện các quyền lực khác của Nhà nước. Điều này được thể hiện thông qua việc quy định những nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan (mỗi cơ quan ngoài việc tiến hành những công việc để thực hiện quyền lực được phân công còn phải tiến hành những công việc để phối hợp, hỗ trợ cho các cơ quan khác có thể thực hiện được nhiệm vụ, quyền hạn được phân công). Chẳng hạn, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội không chỉ làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật, mà còn thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội và có rất nhiều nhiệm vụ, quyền hạn khác (xem Điều 70 Hiến pháp năm 2013); tương tự như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ không chỉ là tổ chức thi hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội mà còn có nhiều nhiệm vụ, quyền hạn khác như đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội...; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội... (Xem: Điều 96 Hiến pháp năm 2013); các cơ quan điều tra tiến hành hoạt động điều tra, Viện kiểm sát thực hành quyền công tố... để phối hợp, hỗ trợ Tòa án thực hiện quyền tư pháp...

Khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 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*". Phân công thực hiện quyền lực nhà nước là giao cho một hoặc từng nhóm các cơ quan nhà nước thực hiện một quyền lực (chức năng quyền lực) nào đó có tính chất chuyên nghiệp nhằm nâng cao năng suất lao động trong hoạt động nhà nước, đồng thời cũng để tránh sự ô m đ om, bao biện hoặc chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan nhà nước. Phân công thực hiện quyền lực nhà nước cũng hạn chế được sự độc đoán, chuyên quyền, sự lạm dụng quyền lực trong bộ máy nhà nước, bởi những người, những cơ quan cầm quyền dễ có nguy cơ lạm quyền. Khi Hiến pháp, pháp luật đã có sự phân công hợp lý thông qua việc quy định chặt chẽ về nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan nhà nước thì các cơ quan sẽ dễ dàng thực hiện thẩm quyền của mình, không còn cơ hội để lạm quyền, bởi nếu lạm quyền là họ đã vi phạm Hiến pháp, pháp luật, làm ảnh hưởng tới thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác. Phân công hợp lý công việc giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước còn tạo ra sự chủ động, linh hoạt, năng động của mỗi cơ quan nhà nước cũng như cả bộ máy nhà nước. Mỗi cơ quan luôn chủ động, tự giác thực hiện phần công việc được giao, đó vừa là bổn phận, trách nhiệm, vừa là niềm tự hào về vai trò của mỗi cơ quan. Sự phân công thực hiện quyền lực luôn diễn ra theo nhiều chiều khác nhau: *"Quyền lực nhà nước có thể được chia ra theo chiều ngang giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp, và theo chiều dọc giữa giữa các cơ quan ở Trung ương và các cơ quan ở địa phương"* (Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005: 217). Theo chiều ngang là giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp, theo chiều dọc là giữa cùng một loại cơ quan ở các cấp khác nhau.

Trước hết phải khẳng định là phân công hay phân chia việc thực hiện quyền lực nhà nước cũng chỉ mang tính chất tương đối, không thể rạch ròi và không cố định. Chẳng hạn, Hiến pháp Mỹ giao quyền lập pháp cho Nghị viện, quyền hành pháp cho Tổng thống, quyền tư pháp cho Tòa án, nhưng lại giao quyền đàn hạch (luận tội Tổng thống) cho Nghị viện tiến hành, giao cho Tòa án giải thích Hiến pháp, xét xử cả những văn bản do Nghị viện và Chính phủ ban hành... Hiến pháp Việt Nam giao quyền tư pháp cho Tòa án thực hiện, nhưng Tòa án lại không được xét xử tính hợp hiến của các văn bản do Quốc hội, Chính phủ ban hành... Hiến pháp Việt Nam lại giao quyền giải thích Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện, mặc dù việc giải thích Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh (được thực hiện trong trường hợp quy định của Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh có cách hiểu khác nhau trong việc thi hành, nghĩa là có tranh chấp trong nhận thức và áp dụng) là những hoạt động mà theo nhiều người thuộc quyền tư pháp. Trong từ điển *Black's Law Dictionary*, quyền tư pháp được xác định là *"thẩm quyền được trao cho Tòa án và các thẩm phán xem xét, quyết định các vụ việc và đưa ra phán quyết có giá trị bắt buộc thi hành đối với các vụ việc ấy; quyền giải thích và áp dụng pháp luật khi có tranh cãi phát sinh từ việc một điều gì đó có phù hợp hay không phù hợp với pháp luật điều chỉnh việc ấy"* (Theo: Garner, 2009: 924). Việc ban hành các văn bản dưới luật ở Việt Nam được giao cho nhiều cơ quan khác nhau thực hiện như Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân Tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; việc ban hành án lệ do Tòa án tiến hành; trọng tài nhà nước cũng tham gia phán quyết các tranh chấp... Điều này cho

thấy một cơ quan nhà nước có thể thực hiện nhiều quyền lực nhà nước và một quyền lực nhà nước có thể do nhiều cơ quan cùng thực hiện. Chẳng hạn, Hiến pháp năm 2013 đã giao cho Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Chính phủ tổ chức thi hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước (Điều 96 Hiến pháp), đồng thời còn giao cho nhiều cơ quan khác thực hiện hoạt động này như Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương (Điều 112); Ủy ban nhân dân tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương (Điều 114).

Phân công giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước phải làm sao để cơ quan được phân công thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nào đó vừa có sự độc lập tương đối, bảo đảm tính chuyên nghiệp đối với công việc được giao, vừa giữ được mối liên hệ, sự ràng buộc, kiểm soát từ phía các cơ quan khác trong một cơ chế thống nhất của bộ máy nhà nước. Do vậy, thông thường người ta giao cho một cơ quan thực hiện một quyền lực nào đó, nghĩa là, cơ quan đó sẽ thực hiện phần việc mang tính chất quyết định, còn các cơ quan khác thực hiện các hoạt động mang tính chất hỗ trợ cho cơ quan nói trên trong việc thực hiện quyền lực đó. Chẳng hạn, quyền lập pháp được giao cho Quốc hội thực hiện (Quốc hội quyết định việc làm luật, sửa đổi luật), còn các cơ quan khác sẽ thực hiện các công việc hỗ trợ cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp. Quyền tư pháp giao cho Tòa án thực hiện (Tòa án quyết định việc xét xử và ban hành quyết định, bản án giải quyết sự việc), còn các cơ quan khác sẽ thực hiện các hoạt động hỗ trợ Tòa án thực hiện quyền tư pháp...

Phân công thực hiện quyền lực nhà nước không chỉ dừng lại giữa các cơ quan Quốc hội, Chính phủ, Tòa án mà còn cả phân công thực hiện quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước các cấp, phân công giữa mỗi loại cơ quan nhà nước khi cùng thực hiện một quyền lực. Chẳng hạn, sự phân công thực hiện quyền giám sát giữa Quốc hội với Hội đồng nhân dân các cấp: Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội (Điều 70), còn Hội đồng nhân dân giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương (Điều 113); việc tổ chức thi hành pháp luật giữa Chính phủ với các bộ, cơ quan ngang bộ và chính quyền địa phương; việc theo dõi thi hành pháp luật giữa các bộ, cơ quan ngang bộ với chính quyền địa phương; sự phân công giữa các cơ quan tòa án với nhau (Tòa án nhân dân tối cao với các tòa án khác) về thẩm quyền xét xử, giải quyết các sự việc.

Xét theo chiều dọc, quyền lực nhà nước nói chung, từng nhánh quyền lực nhà nước nói riêng luôn được tổ chức theo kiểu “hình chóp”, nghĩa là ở tầng cao của hình chóp thì mật độ quyền lực đậm đặc, cường độ quyền lực rất lớn, còn ở các tầng thấp hơn quyền lực sẽ giảm dần, nghĩa là, thẩm quyền (nhiệm vụ, quyền hạn) của các cơ quan nhà nước càng ở phía trên đỉnh hình chóp thì càng quan trọng và hiệu lực càng cao hơn.

Bộ máy nhà nước là một chỉnh thể thống nhất gồm nhiều cơ quan cùng thực hiện quyền lực nhà nước, vì những nhiệm vụ đặt ra trước nhà nước đòi hỏi tất cả các cơ quan nhà nước phải có sự phối hợp chặt chẽ trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Chẳng hạn, các cơ quan nhà nước ban hành pháp luật, song đó không phải là mục đích cuối cùng của Nhà nước mà Nhà nước mong muốn pháp luật đã ban hành phải được thực

hiện trên thực tế và điều đó phải dựa vào hoạt động tổ chức thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống. Đương nhiên trong quá trình xây dựng, tổ chức thi hành pháp luật không tránh khỏi những tranh chấp, vi phạm cần được xét xử, giải quyết, do vậy phải cần đến hoạt động xét xử, phán quyết. Như vậy, sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là để bảo đảm thực hiện chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu chung của cả bộ máy nhà nước. Ở phạm vi hạn chế hơn là sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước để thực hiện một quyền lực nào đó. Chẳng hạn, để giải quyết một vụ án hình sự cần phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan điều tra, cơ quan giám định, viện kiểm sát... với cơ quan tòa án, mỗi cơ quan sẽ thực hiện một công đoạn, một chức năng nhất định trong quá trình giải quyết sự việc giúp cho cơ quan tòa án thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình.

Phối hợp là sự hỗ trợ lẫn nhau để cùng thực hiện quyền lực nhà nước, thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan nhà nước một cách tốt hơn, hiệu quả hơn. Các cơ quan nhà nước cùng tham gia thực hiện, giải quyết một vấn đề nếu có sự phối hợp với nhau sẽ dễ dàng thực hiện được nhiệm vụ của mỗi cơ quan cũng như nhiệm vụ chung của cả bộ máy nhà nước. Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước có tác dụng chế ước, kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước để tránh nguy cơ lạm dụng quyền lực, đồng thời sự phối hợp còn có tác dụng hạn chế hoặc tránh được sự xung đột quyền lực. Do vậy, cần quy định cho cơ quan nhà nước này có thể đảm nhận mang tính trợ giúp một phần công việc thuộc thẩm quyền của cơ quan chức năng khác khi có cơ sở cho rằng cơ quan trợ giúp có điều kiện thực hiện công việc đó tốt hơn so với cơ quan cần sự trợ giúp.

Khi sự phối hợp không tốt có thể dẫn đến mỗi cơ quan chỉ thực hiện xong phần việc của mình mà không có sự phối hợp hoặc theo dõi xem phần công việc của các cơ quan khác liên quan đến sự việc được thực hiện đến đâu hoặc thực hiện như thế nào, có thống nhất, phù hợp với phần công việc đã được cơ quan mình thực hiện hay không, làm cho mục tiêu cuối cùng trong hoạt động của các cơ quan nhà nước không đạt được.

## **6. Hiến pháp quy định về kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước**

Kiểm soát quyền lực nhà nước là toàn bộ những hoạt động xem xét, theo dõi, đánh giá, những biện pháp mà thông qua đó có thể ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của nhà nước, cơ quan, nhân viên nhà nước trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện đúng mục đích mong muốn và đạt được hiệu quả cao.

Kiểm soát quyền lực nhà nước là hết sức quan trọng và cần thiết để giữ cho việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước đúng mục đích, phù hợp đạo lý, đạt hiệu quả cao và vì lợi ích của nhân dân. Nếu như quyền lực nhà nước không được kiểm soát và thực hiện đúng đắn thì dễ dẫn đến hiện tượng lạm quyền, lợi dụng quyền lực để phục vụ lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm..., ảnh hưởng không tốt đến sự ổn định, phát triển của đất nước.

Nếu như trước đây các bản Hiến pháp không dùng thuật ngữ kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước thì bản Hiến pháp năm 2013 đã nhấn mạnh đến “kiểm soát” việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp. Tuy nhiên, như trên đã phân tích, nếu cho rằng quyền lực nhà

nước gồm nhiều nhánh quyền lực thì khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 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*” là chưa đầy đủ. Về nguyên tắc cần phải kiểm soát tất cả các chủ thể tham gia thực hiện quyền lực nhà nước và kiểm soát việc thực hiện tất cả các nhánh của quyền lực nhà nước chứ không chỉ có quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp.

Muốn kiểm soát được quyền lực nhà nước thì phải có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước, đồng thời bảo đảm sự kiểm soát quyền lực nhà nước có trách nhiệm, hiệu quả của các tổ chức Đảng, các cơ quan, nhân viên nhà nước, các tổ chức xã hội, của Nhân dân, trong đó cần chú trọng “*tăng cường kiểm soát quyền lực bên trong mỗi cơ quan và giữa các cơ quan nhà nước, giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương và giữa các cơ quan trong cùng một cấp chính quyền*”<sup>1</sup>.

**7. Kết luận**

Quyền lực và thực hiện quyền lực nhà nước là một vấn đề vừa trừu tượng vừa cụ thể, càng đi sâu phân tích những quy định của Hiến pháp thì thấy càng phức tạp. Hiến pháp chỉ nên quy định những vấn đề cơ bản, quan trọng nhất có tính nguyên tắc về quyền lực và việc thực hiện quyền lực nhà nước để bảo đảm quyền lực nhà nước thống nhất và luôn thuộc về Nhân dân. Phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam được biểu hiện

thông qua việc xác định, quy định chính xác, khoa học, phù hợp nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan của Nhà nước theo tinh thần cơ quan đó thực hiện công việc đó là phù hợp, hiệu quả nhất. Tất cả các cơ quan nhà nước phải luôn phối hợp và kiểm soát lẫn nhau trong việc thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất vì lợi ích chung của quốc gia là trên hết, không vì câu chữ trong văn bản hay vì lợi ích riêng mà gây khó dễ cho việc tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước □

### Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật (2005), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
3. Đại học Quốc gia Hà Nội (1998), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
4. Học viện Hành chính quốc gia (2001), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
5. Garner, Bryan A. (ed., 2009), *Black's Law Dictionary*, 9<sup>th</sup> ed., St. Paul, the U.S. state of Minnesota.
6. Học viện Hành chính (2013), *Kỷ yếu Hội thảo sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 và tổ chức bộ máy nhà nước*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
7. Nguyễn Thị Hồi (2005), *Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước với việc tổ chức bộ máy nhà nước ở một số nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
8. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

<sup>1</sup> Ban Chấp hành Trung ương, Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết số 27 Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*.