

Nguyên tắc hiến 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

Đào Trí Úc^(*)

Tóm tắt: Theo một cách tiếp cận mới về nguyên tắc hiến 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 quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, bài viết đề cập và phân tích theo các nhóm vấn đề: (i) sự thống nhất của quyền lực nhà nước; (ii) phân công, phối hợp thực hiện quyền lực nhà nước; (iii) kiểm soát quyền lực nhà nước.

Từ khóa: Nguyên tắc hiến định, Quyền lực nhà nước, Kiểm soát quyền lực nhà nước, Cơ quan nhà nước, Quyền lập pháp, Quyền hành pháp, Quyền tư pháp

Abstract: Based on a new approach to the constitutional principle that the State power is unified and delegated to state agencies that coordinate with and control one another in the exercise of the legislative, executive and judicial powers, the paper discusses and analyses the following issues: (i) the unity of state power; (ii) assignment and coordination in the exercise of state power; (iii) control of state power.

Keywords: Constitutional Principle, State Power, State Control, State Agency, Legislative Power, Executive Power, Judicial Power

1. Thống nhất: tính chất phổ quát của quyền lực nhà nước và sự khẳng định ở Việt Nam

Quyền lực nhà nước có tính thống nhất, đó là chân lý phổ quát. Trong mọi thời đại, kể từ khi ra đời trên cơ sở xóa bỏ chế độ thị tộc, quyền lực nhà nước là một thực thể thống nhất. Sự thống nhất của quyền lực nhà nước thể hiện trước hết ở chỗ, trong một quốc gia không thể có hai thứ quyền lực nhà nước trở lên khác nhau về bản chất,

định hướng, mục tiêu và những công cụ, phương tiện thực thi quyền lực. Điều này không loại trừ cả ở những quốc gia được tổ chức dưới hình thức Nhà nước liên bang vì ở đó, quyền lực nhà nước tại các bang đồng kiểu với quyền lực của liên bang, phục tùng Nhà nước liên bang và tạo thành một thực thể quyền lực. Về phương diện học thuyết, đã có nhiều cách lý giải khác nhau về tính thống nhất của quyền lực nhà nước, nhưng cách lý giải trong học thuyết về chủ quyền nhân dân của J.J. Rousseau (1712-1778) mà trước đó các nhà tư tưởng như T. Hobbes (1588-1679) và John Locke

^(*)GS.TSKH., Đại học Quốc gia Hà Nội;
Email: dtriucmai.com

(1632-1704) đã từng phác họa được coi là đầy đủ nhất.

Những cách lý giải này có sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa sự thừa nhận quyền tự nhiên của con người với chủ quyền của nhân dân trong một khế ước xã hội. Tác phẩm *Về khế ước xã hội hay các nguyên tắc của quyền lực chính trị* (*The Social Contract*, 1976) của J.J. Rousseau cho thấy rõ điều đó. Theo đó, nhiệm vụ chủ yếu của *Khế ước* là xác lập một tổ hợp (association) và thông qua đó bằng nỗ lực chung mà bảo vệ, che chở tính mạng và tài sản của từng thành viên của tổ hợp đó. Tổ hợp là sự kết hợp thống nhất của mọi người, nhưng mỗi thành viên là độc lập, vẫn tồn tại như trạng thái ban đầu hoàn toàn tự do và thuộc về chính mình. Theo J.J. Rousseau, quyền lực không thể được phân chia mà quyền lực nhà nước và chủ quyền tối cao phải thuộc về nhân dân; các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp chỉ là những biểu hiện cụ thể quyền lực tối cao của nhân dân mà thôi. Từ đó, mọi thành viên của nhà nước, từ già đến trẻ, cần tham gia vào việc quản lý nhà nước bằng cách hình thành ra “ý chí chung”, thông qua các hội nghị nhân dân. Tuy nhiên, theo ông, ở những quốc gia lớn có thể lập ra những cơ quan đại diện chung để thay mặt nhân dân quản lý các công việc của đất nước (Xem: Williams, 2014: 45-50).

Ngày nay, sự khẳng định về quyền lực của nhân dân là quan điểm thống nhất và nhất quán được biểu hiện thông qua Hiến pháp của hầu hết các quốc gia trên thế giới hiện đại. Những đặc trưng của quyền lực nhà nước thống nhất gồm có:

- *Sự thống nhất về bản chất xã hội.* Quyền lực nhà nước là sự thể hiện sự thống nhất ý chí và lợi ích của các giai tầng xã hội và được biểu thị dưới các khái niệm, ý tưởng mà thực chất là sự hòa hợp lợi ích của các giai cấp, tầng lớp khác nhau trong

xã hội vì những mục tiêu cơ bản nhất, chủ đạo nhất.

- *Sự thống nhất các mục tiêu và định hướng tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước.*

- *Sự thống nhất trên một nền tảng pháp lý.* Các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước đều được tổ chức trên một nền tảng pháp lý thống nhất: một Hiến pháp, một hệ thống pháp luật, được đặt trong một quỹ đạo chung là lợi ích quốc gia và dân tộc.

Thực tế của nhiều chế độ chính trị ở các nước trên thế giới đã cho thấy những cách tiếp cận khác nhau về sự thống nhất của quyền lực nhà nước, mặc dù chúng không hề làm mất đi bản chất nguyên thủy của sự thống nhất đó. Tư tưởng về sự thống nhất quyền lực có thể bị lợi dụng vì mục đích xác lập chế độ chính trị chuyên chế, nhưng tư tưởng đó lại cũng có thể được sử dụng với mục đích tạo sự đồng thuận xã hội. Thống nhất quyền lực với tính cách là sự thống nhất các mục tiêu và định hướng có tính nguyên tắc trong hoạt động của các cơ quan nhà nước có thể có giá trị cao nhằm mục đích tập trung cao độ các nỗ lực của nhà nước và xã hội trong việc giải quyết các vấn đề phức tạp của một đất nước. Làn sóng sửa đổi, cải cách hiến pháp, cải cách thể chế trên thế giới trong vài thập niên trở lại đây cho thấy một khuynh hướng nổi bật là các quốc gia cố gắng tìm kiếm những phương thức thể hiện lợi ích vì một sự đồng thuận xã hội để phát triển, nhất là trong bối cảnh xung đột sắc tộc, tôn giáo, kinh tế, chính trị đang có chiều hướng gia tăng ở nhiều khu vực trên thế giới.

Ở Việt Nam, *tính thống nhất về bản chất xã hội* của quyền lực nhà nước đã được khẳng định trong tất cả các bản Hiến pháp. Theo Điều thứ 1 Hiến pháp năm 1946: “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”¹. “Tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân” đã được tiếp tục quy định tại các bản Hiến pháp sau đó: Điều 4 Hiến pháp năm 1959², Điều 6 Hiến pháp năm 1980³, Điều 2 Hiến pháp năm 1992⁴, Điều 2 Hiến pháp năm 2013⁵.

Khái niệm “nhân dân” dùng để chỉ một cộng đồng của mọi cá nhân trong xã hội, tuy có sự khác nhau về thành phần xã hội như dân tộc, hoạt động chính trị - xã hội, quan điểm tư tưởng, tôn giáo, giới tính, nghề nghiệp, v.v... nhưng thống nhất lại, vượt lên trên sự khác biệt xã hội để có và thực hiện một ý chí, một định hướng, một mục tiêu phát triển cộng đồng, đất nước. Do vậy, khi nói “ý chí và nguyện vọng của nhân dân” là nói đến các ý chí chung, mục tiêu chung, không phải ý chí và mục tiêu của một hoặc một số thành phần xã hội nào riêng rẽ. Phát biểu trong Lễ ra mắt của Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được bầu ra trong cuộc Tổng tuyển cử lịch sử năm 1946, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: Các đại biểu trong Quốc hội này không phải đại diện cho một đảng phái nào mà là đại diện cho toàn thể quốc dân Việt Nam. Đó là sự đoàn kết tỏ ra rằng lực lượng của toàn dân Việt Nam đã “kết lại thành một

khối”⁶. Tính thống nhất của quyền lực nhà nước ở Việt Nam thể hiện và bắt nguồn từ sự thống nhất về định hướng và mục tiêu phát triển đất nước, là sự thể hiện ý chí và lợi ích của nhân dân Việt Nam, dân tộc Việt Nam. Định hướng và mục tiêu chung đó được ghi nhận chính thức và rất rõ ràng trong các bản Hiến pháp. Hiến pháp năm 2013 xác định: “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” (Lời nói đầu)⁷.

Như vậy, tính thống nhất của quyền lực nhà nước được xác định rất rõ thông qua việc xác định sự thống nhất về bản chất xã hội và sự thống nhất về định hướng và mục tiêu hoạt động của quyền lực nhà nước ở nước ta. Sự thống nhất quyền lực được thể hiện qua các yếu tố: nhân dân là chủ thể duy nhất của quyền lực; nhân dân ủy quyền cho Nhà nước để thực hiện một giới hạn quyền lực do Hiến pháp chế định và giữ cho mình quyền trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước; nhân dân luôn luôn là chủ thể của quyền kiểm soát việc thực thi quyền lực của các thiết chế nhà nước trong các lĩnh vực hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp; việc kiểm soát quyền lực từ phía nhân dân được thực hiện trước hết và trên hết bằng việc tuân thủ ý chí và lợi ích của nhân dân trong đường lối, chính sách và pháp luật của Nhà nước, trong tổ chức và hoạt động của các thiết chế nhà nước và trong hành vi của công chức nhà nước.

Đây có thể được coi là kết luận rất quan trọng nếu xem xét vấn đề từ góc độ

¹ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=536, truy cập ngày 20/01/2021.

² Xem: <http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpq-luocdo.aspx?ItemID=889>, truy cập ngày 20/01/2021.

³ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=1536, truy cập ngày 20/01/2021.

⁴ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=22335, truy cập ngày 20/01/2021.

⁵ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=28814, truy cập ngày 20/01/2021.

⁶ Xem: <http://quochoi.vn/70qhvnlhichsuQHVN/Pages/bac-ho-voi-tong-tuyen-cu.aspx?itemid=30492>, truy cập ngày 20/01/2021.

⁷ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=28814, truy cập ngày 20/01/2021.

kiểm soát quyền lực. Khái niệm “nhân dân kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước” bao gồm những yếu tố: *chủ thể kiểm soát quyền lực* là nhân dân; *khách thể kiểm soát quyền lực* là Nhà nước và hoạt động của Nhà nước; *căn cứ để kiểm soát quyền lực* là ý chí và lợi ích của nhân dân.

2. Phân công, phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp - những gam màu của lịch sử tổ chức quyền lực nhà nước

Cả trên lý thuyết và trong thực tiễn, sự thống nhất của quyền lực nhà nước về mặt bản chất không loại trừ mà đòi hỏi có sự phân công, phối hợp quyền lực như là hai phương diện của cùng một vấn đề. Vì lẽ đó và không phải không có lý do khi chính J.J. Rousseau và sau này là F. Engels (1820-1895), một trong hai nhà sáng lập của chủ nghĩa Marx, đã một mặt khẳng định chủ quyền tập trung của nhân dân, mặt khác đã không hề phủ nhận sự cần thiết của một cơ chế phân quyền hợp lý (C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập*, tập 18, 1995: 421).

Lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý hiện đại và thực tiễn tổ chức quyền lực nhà nước đã chứng kiến sự tìm kiếm không mệt mỏi những cơ chế bảo đảm sự kết hợp của hai yếu tố đó trong cơ chế quyền lực nhà nước. Ngay trong cơ chế phân quyền thì thực tiễn lịch sử cũng đã cho thấy những gam màu, cấp độ thể hiện rất khác nhau ở các quốc gia và chế độ. Nước Pháp - quê hương của Bá tước Montesquieu - trong suốt các thời kỳ từ nền Cộng hòa thứ III đến nền Cộng hòa thứ V đã không có được một bản thiết kế cho cơ chế phân quyền triệt để so với thiết kế của nền dân chủ Hoa Kỳ. Học thuyết pháp lý Việt Nam nói riêng cũng như ở các nước XHCN trước đây và học thuyết pháp lý mác xít nói chung không phủ nhận hoàn toàn vấn đề phân quyền, tuy nhiên chỉ coi đó như là sự phân công chức năng, nhiệm

vụ giữa các cơ quan nhà nước mà thôi. Khoa học pháp lý tiếp nhận ý tưởng đó từ sự khẳng định của Marx rằng: sự phân quyền không là gì khác ngoài sự phân công lao động thông thường được áp dụng cho bộ máy nhà nước với mục đích giản tiện trong quản lý và kiểm tra, giám sát. Chính Montesquieu khi khắc họa sơ đồ của chế độ phân quyền cũng đã ví cơ chế này như một dàn hợp xướng (Pouvoir executive, Pouvoir legislative et Pouvoir jurisdictionnel en France-Paris, 1993). Trên lý thuyết cũng như trong thực tiễn thực hiện quyền lực nhà nước, sự tham gia của quyền lực này vào lĩnh vực của quyền lực khác là hoàn toàn có thể và cần thiết. Chẳng hạn, quốc hội ủy quyền cho chính phủ ban hành các văn bản có tính quy phạm pháp luật và các cơ quan hành pháp thường ban hành các sắc luật, sắc lệnh có hiệu lực như luật. Ngược lại, không phải không có trường hợp, quốc hội ban hành những văn bản mang tính điều hành, quản lý. Chẳng hạn, Quốc hội Mỹ thường ra các đạo luật riêng đối với các vấn đề điều hành cụ thể. Còn các tòa án khi đưa ra phán quyết về tính bất hợp hiến của một đạo luật, làm cho đạo luật đó bị vô hiệu thì đó chính là một hành động lập pháp. Ở Mỹ, hình thức luận tội (impeachment) của Quốc hội đối với Tổng thống và các nhân vật cao cấp của Nhà nước, thẩm quyền đặc xá,... là những biểu hiện của chức năng xét xử mặc dù không phải là hoạt động xét xử. Đó chính là những cách thức mà một nhánh quyền lực này thâm nhập vào phạm vi một nhánh quyền lực khác nhằm kiểm soát để quyền lực không đi khỏi quỹ đạo chung.

Mặc dù trong sơ đồ phân quyền của mình, Montesquieu không đề cập đến khái niệm sự phối hợp giữa các nhánh quyền lực nhà nước, nhưng rõ ràng là cách ví von như đã nêu ở trên đã thể hiện điều đó. Nội dung phối hợp quyền lực, bên cạnh vấn đề phân

công, phân chia quyền lực, có những yếu tố quan trọng sau đây:

- Phối hợp đòi hỏi loại trừ những trường hợp can thiệp không đúng thẩm quyền và chức năng của một nhánh (hay cơ quan) quyền lực này vào hoạt động của nhánh quyền lực khác.

- Phối hợp mang tính hỗ trợ là chính: Khi một cơ quan này, trong những điều kiện nhất định không thể tự mình thực hiện được chức năng, nhiệm vụ, có thể đề nghị cơ quan thuộc nhánh quyền lực khác hỗ trợ thực hiện.

Những gam màu và mức độ khác nhau. Những biến thể của sự phân công phối hợp trong tổ chức quyền lực nhà nước xuất phát từ đặc điểm quốc gia, dân tộc và khu vực. Các đặc thù đó là biểu hiện của sự vận dụng nguyên lý chung vào điều kiện cụ thể trên cơ sở những đặc điểm thuộc về quá trình phát triển đất nước, liên quan đến trình độ phát triển và hoàn thiện cơ chế tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc thù của xã hội, của nền kinh tế... Ngoài những yếu tố được coi là khách quan, các nhà nghiên cứu còn đặc biệt chú ý đến các yếu tố chủ quan mang đến những nét đặc thù trong cơ chế phân quyền ở từng nước. Chẳng hạn, quan điểm của giới cầm quyền, của giới học thuật chấp nhận hay không chấp nhận học thuyết phân quyền, hoặc nếu chấp nhận thì chấp nhận ở điểm nào, loại bỏ điểm nào, coi trọng và nhấn mạnh điểm nào trong học thuyết đó (Xem: Ladd, 1989: 108; Nippon, 1993: 19).

Ở Việt Nam, mô hình được lựa chọn đầu tiên cho chính thể Việt Nam Dân chủ Cộng hòa là một mô hình đặc sắc được Hiến pháp năm 1946 thiết kế với những yếu tố như: Nghị viện nhân dân (Quốc hội) là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Điều đó có nghĩa rằng, đã có dáng dấp của mô hình chế độ đại nghị với tính trội của cơ quan đại biểu

của nhân dân: Hiến pháp năm 1946 đã tiếp tục đi theo hướng để Nghị viện lập ra Chính phủ gồm Chủ tịch nước và Nội các với người đứng đầu Nội các là Thủ tướng do Nghị viện bầu trong số các nghị sĩ. Tuy nhiên, “hành trình” theo hướng “đại nghị” này có một lối rẽ, đó là việc quy định:

a) Chính phủ là “cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc” (Điều thứ 43).

b) Chủ tịch nước cũng là người được chọn trong Nghị viện nhân dân, là người đứng đầu Chính phủ, chủ tọa Hội đồng chính phủ và “không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc” (Điều thứ 50).

c) Quy định có các cơ quan tư pháp gồm Tòa án tối cao, các Tòa án phúc thẩm, các Tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp. Khi xét xử các thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp (quy định tại Điều thứ 63-69).

Những quy định trên đây của Hiến pháp năm 1946 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa cho thấy “lối rẽ” từ mô hình của chế độ đại nghị kinh điển đã được thiết kế theo sự pha trộn với chế độ Tổng thống. Mô hình này đã tạo ra ba nhánh quyền lực có vị trí độc lập: Nghị viện - cơ quan có quyền cao nhất của quốc gia, Chính phủ - cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc; các cơ quan tư pháp độc lập. Theo đó, Nghị viện thực hiện quyền lập pháp và là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân; có quyền lập ra Chính phủ, bầu Chủ tịch nước và Thủ tướng; biểu quyết phê chuẩn danh sách Nội các do Thủ tướng đề nghị. Nghị viện cũng có quyền biểu quyết về vấn đề tín nhiệm Nội các, có quyền chất vấn các bộ trưởng, nếu không được Nghị viện tín nhiệm thì Nội các cũng như cá nhân các bộ trưởng phải từ chức; có quyền lập Tòa án đặc biệt để xét xử Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước hay nhân viên Nội các. Tuy nhiên, Nghị viện chỉ có

thể biểu quyết về vấn đề tín nhiệm khi *Thủ tướng, Ban Thường vụ hoặc 1/4 tổng số nghị sĩ nêu vấn đề*. Trong thời hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các, *Chủ tịch nước mới có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra thảo luận lại*. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức (Điều thứ 54 Hiến pháp năm 1946).

Đây là một thủ tục pháp lý hết sức chặt chẽ trong cơ chế quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp ở Việt Nam trong thời kỳ đó. Nó vừa bảo đảm khả năng kiểm soát từ phía cơ quan dân cử đối với cơ quan hành pháp, vừa thể hiện rõ tính độc lập của cơ quan hành pháp, một thiết chế mà như Hiến pháp (Điều thứ 54) đã quy định là “phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị” của mình. Chính phủ, với tính cách “là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc” (Điều thứ 43) có một vị trí độc lập và độc đáo. Trước hết, đó là vị trí của người đứng đầu cơ quan này, tức Chủ tịch nước. Chủ tịch nước mặc dù cũng là thành viên Nghị viện nhưng không có trách nhiệm báo cáo Nghị viện và không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc (Điều thứ 50). Nội các được hình thành tập thể theo danh sách chung do Thủ tướng đề nghị Nghị viện phê chuẩn, còn Thủ tướng chịu trách nhiệm về hoạt động của cả Nội các. Như đã nói ở trên, Nghị viện có quyền bỏ phiếu về vấn đề tín nhiệm Nội các, nhưng Nghị viện chỉ có thể làm việc đó khi Thủ tướng, Ban Thường vụ Nghị viện hoặc 1/4 tổng số nghị sĩ nêu vấn đề. Đồng thời, Hiến pháp đã quy định một quy trình đặc sắc cho việc làm đó (Điều thứ 54). Mặc dù Hiến pháp năm 1946 không xác định rõ trường hợp có thể xảy ra là kết quả biểu quyết lần thứ hai khác với lần thứ nhất, nhưng cũng có thể hiểu được rằng,

nếu vậy thì quan điểm của Chủ tịch nước, Chính phủ và Nội các được Nghị viện chấp thuận. Cũng trong quan hệ với cơ quan lập pháp, mà cụ thể là đối với những luật đã được Nghị viện biểu quyết thì trong thời hạn 10 ngày Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Nghị viện *thảo luận lại*. Những luật đưa ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ủng hộ thì bắt buộc Chủ tịch nước phải công bố. Điều đó cũng có nghĩa rằng, do có việc thảo luận lại mà có thể quan điểm của Chủ tịch nước, của Chính phủ và Nội các được Nghị viện chấp thuận.

Có thể nói rằng, *Hiến pháp năm 1946 đã vừa triệt để khẳng định nguyên tắc chủ quyền nhân dân, vừa áp dụng những hạt nhân cơ bản và quan trọng nhất của thuyết phân quyền và kinh nghiệm lịch sử của thế giới trong “công nghệ” tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước*. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam đã không hoàn toàn tiếp nhận sự phân quyền theo ý tưởng của Montesquieu về “kiểm soát và cân bằng” quyền lực. Điều đó thể hiện ở chỗ mặc dù đã xác định rất rõ Nghị viện là cơ quan lập pháp, Chính phủ là cơ quan hành pháp, tư pháp độc lập và tư pháp chính là các Tòa án, nhưng bên cạnh đó, vẫn coi *Nghị viện “là cơ quan có quyền cao nhất”*; các Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện trong việc ban hành các sắc lệnh của Chính phủ, Bộ trưởng phải từ chức khi không được Nghị viện tín nhiệm; không có một cơ chế tư pháp để đánh giá và phán quyết về các đạo luật của Nghị viện hay sắc lệnh của Chính phủ.

Cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp của một thời kỳ dài tiếp theo đó ở nước ta đã dẫn đến sự khẳng định chế độ tập trung quyền lực. Tất cả các bản Hiến pháp của Việt Nam thời kỳ này đều khẳng định *Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*; thậm chí, Hiến pháp năm 1959 (Khoản 17

Điều 50) và Hiến pháp năm 1980 (Khoản 15 Điều 83), khi nói về Quốc hội, đã quy định Quốc hội được quyền “định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết”.

Các bản Hiến pháp năm 1959, 1980 và 1992 đều xác định Chính phủ là *cơ quan chấp hành của Quốc hội* (Điều 71 Hiến pháp năm 1959, Điều 104 Hiến pháp năm 1980, Điều 109 Hiến pháp năm 1992); Tòa án có chức năng xét xử, *chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và Hội đồng nhân dân* theo các cấp tương ứng (Điều 104 Hiến pháp năm 1959, Điều 136 Hiến pháp năm 1980, Điều 135 Hiến pháp năm 1992) mặc dù vẫn khẳng định nguyên tắc thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Kể từ năm 2001, sau khi được sửa đổi, Hiến pháp đã đặt ra một định hướng mới trong việc phát triển và hoàn thiện cơ chế quyền lực nhà nước ở nước ta. Tuy nhiên, sự phát triển tiếp theo của cơ chế đó ngay cả trong Hiến pháp và hệ thống thể chế nhà nước vẫn chưa theo hướng cụ thể hóa hơn về hình hài của cơ chế phân công, phối hợp. Có thể lấy một trong nhiều vấn đề pháp lý về mối liên hệ giữa lập pháp và hành pháp làm ví dụ minh họa, chẳng hạn vấn đề giới hạn lập pháp và lập quy thông qua cơ chế ủy quyền lập pháp. Hiến pháp năm 1980 (Điều 82), Hiến pháp năm 1992 (Điều 83) đều có quy định giống nhau về phạm vi thẩm quyền của Quốc hội: “Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội; quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân”. Quy định này rất trừu tượng, thực chất vẫn có thể hình dung một Quốc hội có toàn quyền. Có lẽ đó là lý do cho sự tồn tại cơ chế ủy quyền lập pháp, theo đó nhiều đạo luật được ban

hành nhưng hiệu lực thi hành thấp và khó đi vào cuộc sống, phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần trong một thời gian ngắn, nhiều luật phải trông chờ nghị định mới có thể được thực hiện. Tình trạng “nợ” nghị định là phổ biến hiện nay, trong khi chúng ta chưa thực sự có một cơ chế ủy quyền lập pháp đúng nghĩa của nó. Sự phân công và phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ thể hiện rõ nhất trong quy trình lập pháp. Hầu hết các dự án luật đều do Chính phủ trình Quốc hội, kể đó, công đoạn thẩm định và đưa ra thảo luận tại Quốc hội thuộc về các ủy ban của Quốc hội. Tuy nhiên, Chính phủ vẫn ít có cơ hội để bảo vệ dự án luật trong trường hợp có sự khác nhau giữa quan điểm của Quốc hội và quan điểm của Chính phủ, mà ngược lại Chính phủ thông qua ban soạn thảo phải tiếp thu, chỉnh sửa, trình lại dự án đó ở những kỳ họp tiếp theo của Quốc hội theo kết quả thẩm định của các ủy ban của Quốc hội (Điều 72 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015¹).

Phân công, phối hợp quyền lực cũng đã có những hình hài nhất định khi theo dõi sự dịch chuyển vị thế của Tòa án - cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Từ chỗ Tòa án và Viện kiểm sát cùng có chung nhiệm vụ bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN và bảo vệ tài sản, tính mạng, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân, đến việc đã tách riêng nhiệm vụ của hai thiết chế đó với việc chỉ rõ Tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, “có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân” (Điều 102 Hiến pháp năm 2013); từ việc quy định Tòa án tất cả các cấp đều chịu trách nhiệm và báo

¹ Xem: <http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpq-van-ban-goc.aspx?ItemID=70800>, truy cập ngày 20/01/2021.

cáo công tác trước các cơ quan dân cử, đến việc chỉ giữ lại quy định đó đối với Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao (Điều 105 Hiến pháp năm 2013); từ việc chỉ nêu nguyên tắc khi xét xử Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật đến việc “nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán và Hội thẩm” như một bảo đảm quan trọng cho sự độc lập của Thẩm phán và Hội thẩm, đồng thời với việc xác định trách nhiệm, kể cả trách nhiệm hình sự (chẳng hạn, Điều 372 Bộ luật Hình sự¹) đối với việc vi phạm điều cấm đó; từ chỗ các vi phạm trong các hoạt động của hành pháp và công vụ chỉ được xử lý trong khuôn khổ hệ thống đó đến việc xác lập thủ tục tố tụng tư pháp để xét xử các vụ án hành chính theo đơn khởi kiện của cá nhân công dân, cơ quan, tổ chức tại các tòa hành chính (Luật Tố tụng hành chính năm 2010²). Ngoài việc quy định, khi xét xử Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và “chỉ tuân theo pháp luật”, lần đầu tiên Hiến pháp đã đặt ra cho Tòa án tối cao chức năng “tổng kết thực tiễn xét xử, bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử” (Điều 104 Hiến pháp năm 2013) và theo đó Bộ luật Dân sự năm 2015³ đã coi án lệ và lẽ công bằng là nguồn pháp luật (Khoản 2 Điều 6) và quy định rõ Tòa án không được từ chối giải quyết vụ việc dân sự vì lý do chưa có điều luật để áp dụng (Khoản 2 Điều 14 Bộ luật Dân sự 2015) mà phải dựa vào tập quán, tương tự pháp luật, các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự, án lệ và lẽ công bằng để giải quyết. Những

điều nêu trên cho thấy địa vị độc lập mới của Tòa án mà trước đây chưa có.

3. Kiểm soát quyền lực - quy luật của việc sử dụng quyền lực và sự đa dạng của các hình thức

3.1. Về phạm trù kiểm soát quyền lực

Khái niệm “kiểm soát” được sử dụng trong xã hội học để nói về nhu cầu củng cố, tăng cường các thiết chế xã hội. Các nhà xã hội học đã chỉ ra rằng, bất kỳ một xã hội nào cũng có nhu cầu kiểm soát, cho dù đó là đơn vị nhỏ nhất của xã hội, chẳng hạn, một nhóm người cùng đi chơi phố và mong muốn không bị lạc nhau (Bernard, Thompson, 1970: 125). Kiểm soát xã hội được hiểu là một cơ chế đặc biệt được sử dụng để duy trì hành vi xã hội thông qua việc sử dụng các yếu tố gồm các quy phạm xã hội, các chế tài xã hội và quyền lực xã hội.

Như vậy, kiểm soát xét từ góc độ hành vi là tổng thể các cơ chế, các thiết chế bảo đảm cho việc chấp hành, tuân thủ các quy chuẩn hành vi, trong đó có đạo đức, pháp luật, v.v... Kiểm soát xã hội là công cụ hữu hiệu nhất để các thiết chế xã hội có thể được tổ chức và vận hành bình thường.

Ở nghĩa rộng nhất và khái quát nhất, kiểm soát quyền lực là loại hoạt động quyền lực thể hiện mối liên hệ giữa chủ thể quyền lực với khách thể của nó nhằm theo dõi, kiểm tra quá trình thực hiện các nhiệm vụ, chức năng và thẩm quyền, bảo đảm để khách thể phải nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu về quyền lực được xác định trong Hiến pháp, pháp luật và các đòi hỏi khác của chủ thể quyền lực. Khái niệm tổng quát trên đây về kiểm soát quyền lực có thể được hiểu ở những *khía cạnh* và *cấp độ* khác nhau.

Khi chúng ta sử dụng khái niệm “quan hệ quyền lực” thì điều đó không chỉ bao hàm quan hệ quyền lực trên và dưới, mệnh lệnh và phục tùng mà còn bao hàm tính

¹ Xem: <http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpq-toanvan.aspx?ItemID=122854>, truy cập ngày 20/01/2021.

² Xem: http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=98569&category_id=0, truy cập ngày 20/01/2021.

³ Xem: <http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpq-van-ban-goc.aspx?ItemID=95942>, truy cập ngày 20/01/2021.

chất của mối liên hệ qua lại giữa các chủ thể quyền lực. Chẳng hạn, trong cơ chế quyền lực, sự kiểm soát quyền lực thông qua các hình thức như bầu cử, trưng cầu ý dân, bãi miễn đại biểu, v.v... là những biểu hiện của mối quan hệ quyền lực của người nắm quyền - nhân dân, chủ thể của quyền lực nhà nước với các cơ quan nhà nước, thiết chế được nhân dân ủy quyền; còn sự giám sát trong cơ chế “kiểm soát và cân bằng” là sự kiểm soát lẫn nhau giữa các thiết chế quyền lực mà không phải là quan hệ quyền lực trên - dưới, mệnh lệnh - phục tùng. Kiểm soát quyền lực có thể là hoạt động một chiều, hay có thể là hoạt động hai chiều theo nguyên tắc tương tác. Nhưng ở dạng nào, một chiều hay hai chiều, thì kiểm soát luôn luôn hàm chứa trong đó quyền của chủ thể đối với khách thể, yêu cầu của chủ thể hoạt động kiểm soát đối với khách thể hoạt động kiểm soát.

Điều đó phụ thuộc vào tổ chức của chế độ chính trị. Trong chế độ phi dân chủ, kiểm soát quyền lực luôn luôn là loại hoạt động một hướng từ phía chủ thể có quyền lực: Nhà nước kiểm soát xã hội, *trên* kiểm soát *dưới*. Trong một chế độ chính trị dân chủ, kiểm soát quyền lực là sự thể hiện mối liên hệ chức năng giữa Nhà nước với xã hội. Nhà nước kiểm soát xã hội để quản lý xã hội, nhưng xã hội, các thiết chế xã hội cũng có quyền kiểm soát quyền lực nhà nước. Bên trong bộ máy nhà nước cũng có hai dạng kiểm soát tương tự: ở đó không chỉ có sự kiểm soát từ trên xuống mà còn có sự kiểm soát lẫn nhau với quan hệ tùy thuộc lẫn nhau của cơ chế phân quyền.

Cùng với khái niệm “kiểm soát” quyền lực là hai khái niệm được sử dụng phổ biến khác: khái niệm “kiểm tra” và khái niệm “giám sát”. Vậy, giữa ba khái niệm đó có những điểm chung và những đặc trưng riêng nào?

Trong thực tiễn chính trị, quản lý nhà nước, các khái niệm kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm soát thường được hiểu và sử dụng gần giống nhau, nhiều khi chỉ là do xuất phát từ thói quen sử dụng từ ngữ, nhưng cũng có khi lộn tả được gần đúng thực chất của hoạt động quyền lực. Chẳng hạn, ở Việt Nam chúng ta thường hiểu kiểm tra là chức năng của Ủy ban kiểm tra Đảng, nhưng theo Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam, Ủy ban kiểm tra có chức năng giám sát; giám sát vừa là “quyền”, vừa là chức năng của Quốc hội, không thấy nói Quốc hội kiểm tra. Nhưng trên thực tế, các “Đoàn đại biểu” Quốc hội, các đoàn giám sát của Quốc hội không chỉ giám sát mà còn kiểm tra, đánh giá tình hình thực tế ở các địa phương, các đơn vị, các lĩnh vực. Ngoài sự giống nhau của nội hàm các khái niệm thì còn có một số đặc điểm giúp chúng ta dễ dàng hơn trong việc sử dụng các khái niệm gần gũi nhau này.

Thứ nhất về cấp độ thực hiện: Kiểm tra có thể được hiểu là sự xem xét, đánh giá sự việc ở bất kỳ lĩnh vực và cấp độ nào và với mức độ chung hoặc cụ thể. Trong khi đó, cũng với nội dung là xem xét, đánh giá sự việc, nhưng thực hiện từ ngoài vào, và chỉ trong trường hợp đó hoạt động này được coi là giám sát. Đây cần phải được coi là dấu hiệu căn bản nhất của hoạt động giám sát, trong đó có giám sát quyền lực. Như vậy, khái niệm “kiểm tra” có nội hàm rộng hơn khái niệm “giám sát”.

Thứ hai về đối tượng đánh giá: Trong lĩnh vực quyền lực, khái niệm “kiểm tra” thường được dùng trong trường hợp cần đánh giá tính hợp lý, hoặc tính hợp pháp, hoặc cả hai trường hợp ấy. Trong khi đó, “giám sát” chỉ được sử dụng để xem xét, đánh giá tính hợp pháp, hợp hiến của hoạt động quyền lực. Chẳng hạn, Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật. Viện kiểm sát

giám sát hoạt động tư pháp có phù hợp với các quy định của pháp luật về tố tụng hay không, áp dụng pháp luật về định tội danh và quyết định hình phạt của Tòa án, v.v... Nếu nhìn vào từng lĩnh vực hoạt động quyền lực có thể thấy, hoạt động kiểm tra thường phổ biến trong các cơ quan hành pháp, cơ quan quản lý. Bởi vì, như vừa nêu ở trên, trong hoạt động của các cơ quan hành pháp và quản lý, vấn đề trọng tâm là đánh giá tính đúng đắn, tính hợp lý, rồi sau đó mới là vấn đề tính hợp pháp của các quyết định và hoạt động hành chính, quản lý. Do đó, rất dễ hiểu là những cơ quan nào không có chức năng chủ yếu là quản lý thì không có chức năng kiểm tra chung. Chẳng hạn, viện kiểm sát (hoặc công tố) không phải là cơ quan quản lý hành chính nhà nước nên chức năng của cơ quan này không phải là chức năng kiểm tra mà là chức năng giám sát: giám sát các cơ quan khác

Thứ ba về hậu quả pháp lý: Hoạt động kiểm tra phải dẫn đến hậu quả pháp lý là áp dụng các chế tài: chế tài hành chính, chế tài vật chất. Trong khi đó, kết quả giám sát chỉ nêu kiến nghị hoặc khuyến nghị, hoặc cùng lắm là đình chỉ hiệu lực của văn bản hay quyết định. Chẳng hạn, kiến nghị của Viện kiểm sát trong trường hợp có kết quả tiêu cực được phát hiện trong quá trình kiểm sát hoạt động tư pháp. Ở các nước có thiết chế tài phán Hiến pháp thì thiết chế đó ra phán quyết về sự vi hiến của một quy định hay hành vi và khi đó quy định hay hành vi đó bị đình chỉ hiệu lực thi hành.

Thứ tư xét về chủ thể thực hiện: Cơ quan có chức năng kiểm tra là cơ quan nằm trong hệ thống hành pháp, trong khi đó giám sát thường đặc trưng cho hoạt động của các cơ quan đại diện: Nghị viện (Quốc hội), các hội đồng của địa phương tự quản.

Thứ năm, vì toàn bộ những hoạt động được coi là kiểm tra hay giám sát đều có

tính chất chung là theo dõi, đánh giá, tác động vào khách thể và đều nhằm mục đích làm cho khách thể luôn nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu được đặt ra, cho nên, cả hai đều là những biểu hiện khác nhau của một loại hoạt động quyền lực chung được gọi là kiểm soát quyền lực. Như vậy, kiểm soát là khái niệm chung, bao hàm trong đó cả kiểm tra và giám sát. Tuy nhiên, nếu xuất phát từ yêu cầu về “theo dõi”, “đánh giá”, “tác động” vào khách thể và với mục đích là “làm cho khách thể luôn nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu và đòi hỏi về quyền lực” thì kiểm soát quyền lực còn có nghĩa rộng hơn nhiều.

Nếu nội dung chủ yếu của kiểm soát quyền lực là theo dõi, đánh giá quá trình hoạt động quyền lực thì mục đích cơ bản của kiểm soát quyền lực là bảo đảm các hoạt động quyền lực đó đúng với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền phù hợp với quyết định quyền lực (đường lối chính trị, chính sách, pháp luật). Kiểm soát quyền lực bảo đảm xác lập một cách có hiệu quả mối liên hệ giữa chủ thể và khách thể quyền lực, kết nối toàn bộ quá trình thực hiện quyền lực. Vì vậy, kiểm soát quyền lực có thể được tiến hành ở bất kỳ giai đoạn nào của quá trình thực hiện quyền lực.

Mục đích trước hết của kiểm soát quyền lực là *bảo đảm để quyền lực được thực hiện đúng và có hiệu quả*. Chỉ trong những trường hợp nhất định thì kiểm soát quyền lực mới nhằm mục đích ngăn chặn, loại bỏ những hoạt động sai trái và vi phạm. Cần khắc phục quan điểm thu hẹp mục đích của hoạt động kiểm soát quyền lực chỉ đối với các hành vi vi phạm. Do đó, kiểm soát quyền lực có thể được so sánh với hoạt động của trọng tài bóng đá là theo dõi cả quá trình của trận đấu và chỉ thổi còi khi có vi phạm, vì mục đích của trọng tài là bảo đảm để trận đấu diễn ra đúng luật chơi của nó.

Các thiết chế kiểm soát quyền lực sở dĩ được coi là một thứ quyền lực bởi hoạt động kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực là hoạt động chính và là lý do tồn tại các cơ quan đó. Ở đây rất cần phân biệt rõ giữa quyền kiểm soát với chức năng giám sát, kiểm tra. Nếu là kiểm tra, giám sát để phục vụ hoạt động lãnh đạo, quản lý, điều hành, hoặc để thực hiện một chức năng chính yếu nào đó thì sự kiểm tra, giám sát đó không được coi là sự thể hiện của quyền kiểm soát độc lập. Chẳng hạn, các cơ quan hành pháp cũng có thẩm quyền và hoạt động kiểm tra, thanh tra. Chức năng xét xử giám đốc thẩm của Tòa án có tính kiểm tra tư pháp, để thực hiện quyền tư pháp; thủ tục luận tội của Nghị viện đối với hoạt động của hành pháp là để thực hiện quyền giám sát của Nghị viện, v.v...

3.2. Các hình thức kiểm soát quyền lực

a) Kiểm soát quyền lực bằng cơ chế quan hệ Nhân dân - Nhà nước

Nội dung của Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp Việt Nam năm 2013 chỉ đề cập đến cơ chế quan hệ quyền lực *bên trong* bộ máy nhà nước mà không bao hàm các hình thức kiểm soát khác đối với bộ máy nhà nước. Cụ thể hóa quyền kiểm soát quyền lực của nhân dân là cơ chế pháp lý về bãi miễn (hoặc bãi nhiệm). Tất cả các bản Hiến pháp của Việt Nam đều quy định quyền đó của cử tri (Điều thứ 20 Hiến pháp năm 1946, các Điều 5 và 6 Hiến pháp năm 1959, Điều 7 Hiến pháp các năm 1980, 1992, 2013. Tính bị kiểm soát của quyền lực được thể hiện ở sự đòi hỏi quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước phải luôn luôn nằm trong quỹ đạo phụng sự lợi ích của nhân dân, không xa rời mục tiêu lý tưởng và con đường mà nhân dân đã lựa chọn. Một trong những cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu và phổ biến ở tất cả các quốc gia, không phân biệt chế độ chính trị, đó là kiểm soát của các thiết

chế xã hội, dư luận xã hội và của công dân. Đối với cơ chế kiểm soát quyền lực từ phía công dân thì “quyền được biết” hay quyền minh bạch thông tin là một cơ chế hiệu quả và phổ biến.

Đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước thì chế định quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền XHCN cũng có ý nghĩa quan trọng. Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp Việt Nam năm 2013 khẳng định: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Quy định này cho thấy việc hiến định các quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013 đã bám sát các quy định của Luật Nhân quyền quốc tế.

Một bảo đảm quan trọng cho việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, một lá chắn quan trọng và vững chắc nhất đối với quyền con người, quyền công dân nhằm phòng ngừa và ngăn chặn những vi phạm từ phía các cơ quan tổ tụng chính là việc *thừa nhận và ghi nhận nguyên tắc suy đoán vô tội*. Đây là nguyên tắc “kinh điển” nhất của tổ tụng hình sự được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế quan trọng như Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền năm 1948 (Điều 11.1)¹; Công ước về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (Khoản 2 Điều 14)². Đặc biệt, bản Tuyên ngôn nêu trên đã coi nguyên tắc này là “phẩm giá của văn minh nhân loại”. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định: “Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh

¹ Xem: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyend-an-su/Tuyen-ngon-quoc-te-nhan-quyen-1948/65774/noi-dung.aspx>, truy cập ngày 20/01/2021.

² Xem: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Cong-uoc-quoc-te-ve-quyen-dan-su-va-chinh-tri-270274.aspx>, truy cập ngày 20/01/2021.

theo trình tự luật định và có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật” (Khoản 1 Điều 31). Với việc quy định nguyên tắc này, Hiến pháp Việt Nam năm 2013 đã tạo ra sự an toàn pháp lý cho công dân trong cuộc sống và hoạt động của họ.

b) Vai trò kiểm soát quyền lực bằng cơ chế phân công và phối hợp quyền lực

Trong cơ chế này có ba vấn đề luôn luôn cần được coi là trọng tâm của các cơ chế kiểm soát quyền lực. Thứ nhất là ranh giới thẩm quyền lập pháp giữa Quốc hội và Chính phủ; thứ hai là bảo đảm sự độc lập của các cơ quan tư pháp; và thứ ba là việc xác lập và vận hành các thiết chế hiến định độc lập. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định thẩm quyền của Quốc hội “Quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước” (Điều 69) mà không liệt kê quyết định những vấn đề gì như Hiến pháp năm 1992: “Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của công dân”. Quy định liệt kê như vậy tưởng như cụ thể nhưng lại rất trừu tượng, chỉ phù hợp với quan niệm Quốc hội là một thiết chế có toàn quyền trong mô hình tập quyền XHCN trước đây. Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội “quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước” (Điều 69) sẽ là cơ sở Hiến định để sau này Luật cụ thể hóa phù hợp với vai trò của Quốc hội trong từng thời kỳ mà không phải là một Quốc hội có toàn quyền như Hiến pháp năm 1992.

Nếu xét từ góc độ kiểm soát quyền lực thì việc xác định được giới hạn hoạt động lập pháp của Quốc hội và quyền điều hành của Chính phủ sẽ tạo cơ sở cho sự xác định sau đây trong mối quan hệ quyền lực: Giới hạn để Quốc hội - cơ quan lập pháp, thể hiện trách nhiệm của mình trong việc đưa ý chí của nhân dân, đường lối, chính sách

của Đảng lên thành luật. Có thể nói rằng, việc điều chỉnh pháp luật không kịp thời các quan hệ xã hội hiện hữu là biểu hiện của sự quan liêu trên bình diện lập pháp trước nhu cầu bức xúc về một trật tự pháp luật, một môi trường pháp lý - cơ sở đầu tiên cho sự an toàn pháp lý của nhân dân và sự phát triển bền vững của đất nước. Đó cũng là biểu hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc phản ánh lợi ích của các nhóm, các giai tầng xã hội. Từ phía cơ quan hành pháp, việc xác định một ranh giới lập pháp rõ ràng là điều kiện quan trọng để hoạt động hành pháp không “lấn sân” hoạt động lập pháp. Bởi vì, như đã nói ở trên, phạm vi thẩm quyền lập pháp là liên quan đến các quyền con người, quyền công dân, các lợi ích cơ bản nhất của quốc gia, do đó, sự “lấn sân” trong hoạt động lập pháp từ phía cơ quan hành pháp không đơn thuần chỉ là sự vi phạm thẩm quyền mà hơn thế, đây là nguy cơ của sự vi phạm các quyền con người, quyền công dân, các lợi ích quốc gia, dân tộc. Giới hạn rõ ràng của quyền lập pháp sẽ là điều kiện để đánh giá tính chủ động và hiệu quả của hoạt động hành pháp cũng như tính hợp pháp của các quyết định và hành vi trong lĩnh vực hành pháp.

Quyền tư pháp độc lập là điều kiện để thực hiện một chức năng hết sức quan trọng của quyền lực nhà nước là áp dụng pháp luật đúng đắn với mục đích khôi phục lại những quyền và lợi ích đã bị xâm hại, bảo đảm sự công bằng trong các tranh chấp pháp lý. Quyền tư pháp mà chủ thể trung tâm của nó là Tòa án có vai trò duy trì và bảo đảm công lý, bảo đảm sự an toàn pháp lý, các quyền hiến định và hợp pháp của con người, của công dân. Hai chức năng cơ bản của Tòa án trong hệ thống quyền lực nhà nước là chức năng bảo vệ pháp luật và chức năng khôi phục các quyền đã bị xâm phạm. Không có sự độc lập của Tòa án thì

sẽ không có công lý và không có được niềm tin của nhân dân vào công lý.

Để tạo ra những bảo đảm cho nguyên tắc độc lập đó, Hiến pháp năm 2013 đã có sự thay đổi đáng chú ý. Theo đó đã không còn quy định Chánh án Tòa án nhân dân địa phương chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân (Khoản 2 Điều 105); đặt thêm quy định: “nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử Thẩm phán, Hội thẩm” (Khoản 2 Điều 103). Tòa án phải được thoát khỏi vai trò theo đuổi mục đích đi tìm sự thật khách quan của vụ án để từ đó đóng luôn cả vai trò của phía buộc tội. Việc Tòa án có thể trả hồ sơ để điều tra bổ sung theo những quy định như tại Điều 179 Bộ luật Tố tụng hình sự Việt Nam năm 2015 là biểu hiện của việc vi phạm nguyên tắc quan trọng của tố tụng tranh tụng là: Một chủ thể tố tụng chỉ thực hiện một chức năng tố tụng. Tòa án trong tố tụng tranh tụng chỉ xét xử trong phạm vi và mức độ buộc tội theo nguyên lý “*nemo iudex sine actore*” - sẽ không có xét xử nếu không có bên nguyên! Để đóng được vai trò là khâu trung tâm, việc xét xử của Tòa án phải thực sự tạo ra tự do tranh luận, tự do trình bày quan điểm, chứng cứ của các bên: bên buộc tội cũng như bên bào chữa. Tòa án phải là chủ thể trung tâm của hoạt động xét xử theo nghĩa tạo mọi điều kiện cho những hoạt động tố tụng nói trên. Chỉ trong tố tụng hình sự tranh tụng mới có thể nói đến vai trò trung tâm của Tòa án, nói đúng hơn, đó là vai trò trung tâm của xét xử và ngược lại, chỉ có thể nói đến vị trí, vai trò trung tâm của xét xử khi đã xác lập đầy đủ các yếu tố của tranh tụng.

Có thể trở lại với lập luận về chức năng kiểm soát quyền lực với sự khẳng định rằng, kiểm tra, giám sát là chức năng hiện hữu trong các thiết chế quyền lực nhà nước, nhưng với nhu cầu và tính chất của quyền

lực, cần thiết phải có một số thiết chế mà ở đó chức năng kiểm soát quyền lực là chức năng chủ đạo. Tính chuyên biệt và phổ quát đó của đối tượng giám sát quyền lực là yếu tố làm nên tính độc lập và chuyên biệt của thiết chế, làm cho nó không bị lẫn lộn vào bất kỳ một nhánh quyền lực nào. Đó là lý do cho sự xuất hiện và ghi nhận trong Hiến pháp của nhiều nước trên thế giới về các thiết chế hiến định chuyên biệt, độc lập. Tính độc lập của các thiết chế hiến định chuyên biệt hoàn toàn không có nghĩa là sẽ không còn những mối liên hệ của chúng với các nhánh quyền lực khác. Các thiết chế hiến định độc lập, cho dù có vị trí quyền lực riêng, vẫn phải luôn luôn có mối liên hệ với các nhánh quyền lực khác và ở những mức độ nhất định chịu sự giám sát trở lại của các nhánh quyền lực đó, mặc dù bản thân chúng có chức năng giám sát các cơ quan này. Đó chính là biểu hiện đặc trưng của sự phối thuộc quyền lực trong bất kỳ quốc gia nào. Các thiết chế kiểm soát độc lập không thể là ngoại lệ và cũng là một yếu tố của cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực. Các kết luận, các phán quyết của các cơ quan giám sát không làm phát sinh các quy tắc có tính quy phạm chung, không dẫn đến các chế tài đối với chủ thể vi phạm, không có hiệu lực hủy bỏ các văn bản của những cơ quan nhà nước hữu quan. Đó là bảo đảm quan trọng để cơ quan giám sát quyền lực với đầy quyền uy của nó không lạm dụng được quyền uy này để can thiệp vào chức năng và thẩm quyền của các cơ quan khác của Nhà nước. Giả sử rằng, cơ quan giám sát quyền lực có quyền ra quyết định truy cứu trách nhiệm người vi phạm, có quyền sửa đổi, hủy bỏ văn bản của cơ quan khác mà cơ quan kiểm soát cho là trái Hiến pháp, trái pháp luật hoặc thiếu hiệu quả, thì vô hình trung nó đã làm thay chức năng của các cơ quan lập pháp, hành pháp

và tư pháp. Chính vì vậy, Hiến pháp và pháp luật của các nước trên thế giới không quy định cho các cơ quan thực hiện chức năng giám sát có những thẩm quyền mang tính chế tài. Nếu ngược lại, đó sẽ là sự vi phạm nguyên tắc cân bằng và kiểm soát giữa các bộ phận quyền lực nhà nước □

Tài liệu tham khảo

1. C. Mác và Ph. Ăng-ghe-n, *Toàn tập*, tập 18, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.
 2. C. Mác và Ph. Ăng-ghe-n, *Toàn tập*, tập 5, Nxb. Tiến bộ, Mátxcova (tiếng Nga).
 3. Bernard J., Thompson L (1970), *Sociology*, Sant-Louis, The C.V. Mosby Co.
 4. *Pouvoir executive, Pouvoir legislative et Pouvoir jurisdictionnel en France-Paris*, 1993.
 5. Williams, David Lay (2014), *Rousseau's Social Contract, An introduction*, Cambridge University Press, p. 45-50.
 6. Ladd Ev. (1989), *The American Polity, The People and Their Government*, New York.
 7. Nippon (1993), *A Chartered survey of Japan*, 1992/93, Tokyo.
-
- (tiếp theo trang 47)
11. Bích Liên, Nguyễn Văn Thoa (2016), *Mông Sơn thí thực khoa nghi*, Nxb. Tôn giáo, Hà Nội.
 12. Phạm Hồng Lĩnh (2016), *Âm nhạc trong lễ Trai đàn chẵn tế của người Việt - So sánh trường hợp ở Huế và Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận án Tiến sĩ Văn hóa học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
 13. Phí Thành Phát (2020), *Nghi lễ Phật giáo cổ truyền ở Nam bộ*, Công Thông tin Điện tử Hội khoa học Lịch sử tỉnh Bình Dương, truy cập ngày 20/01/2021.
 14. Sica, Mario (2013), *Những lễ khách Ý trong hành trình khám phá Việt Nam*, Nxb. Thế giới, Hà Nội.
 15. Lê Tấn (2002), *An Nam Chí Lược*, Nxb. Thuận Hóa và Trung tâm Văn hóa Ngôn ngữ Đông Tây, Huế.
 16. Hà Văn Tấn (2012), “Về ba yếu tố của Phật giáo Việt Nam”, trong: Giáo hội Phật giáo Việt Nam, Ban Văn hóa Trung ương (2012), *Đạo pháp, Dân tộc, Chủ nghĩa xã hội và Hòa bình*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, Tp. Hồ Chí Minh.
 17. Viện Khoa học xã hội Việt Nam (1998), *Đại Việt Sử ký Toàn thư*, Dịch theo bản khắc năm Chính hòa thứ 18 (1679), tập I, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.