

PHÂN CÔNG VÀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TƯ SẢN VÀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

TRẦN NGỌC ĐƯỜNG

Ủy viên Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Chủ nhiệm HĐTV Dân chủ-Pháp luật,
Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam

Member of the Presidium of the Central Committee of the Vietnam Fatherland Front,
Chairman of the Council of Democracy and Law, Central Committee of the Vietnam Fatherland Front

Email: duongtnqh@gmail.com

NGUYỄN MẠNH HÙNG

HUYỀN THỊ HỒNG NHIÊN

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: nmhung@hcmulaw.edu.vn, hthnhiem@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Các tác giả bài viết khái quát những đặc điểm chung nhất về phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền tư sản và nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nước ta nhằm đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực, đảm bảo tính minh bạch, hiệu quả và phục vụ tốt hơn quyền lợi Nhân dân.

Từ khóa: Phân công, kiểm soát, quyền lực nhà nước, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhà nước pháp quyền tư sản

Abstract

In order to offer solutions to strengthen the power control mechanism, guarantee transparency and efficiency and better serve the interests of the people, the author list the most prevalent features of the assignment and control of state power in bourgeois rule of law state and socialist rule of law states.

Keywords: assignment, control, state power, the socialist rule of law state, the bourgeois rule of law state

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.270>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/05/2025

1. Phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền tư sản

Một là, phân quyền và kiểm chế đối trọng là phương thức cơ bản kiểm soát quyền lực nhà nước.

Về phân quyền: đây là cơ chế giới hạn quyền lực nhà nước, được thiết lập thông qua Hiến pháp. Thay vì trao toàn bộ quyền lực cho một cơ quan, người dân trao quyền theo cơ chế phân quyền – nguyên tắc cơ bản được hiến định ở nhiều quốc gia châu Âu và là nền tảng lý luận của chính quyền hợp hiến.¹ Trong nhà nước phong kiến, một trong những nguyên nhân căn bản của tình trạng lạm quyền là sự tập trung quyền lực. Vua trong triều đại phong kiến là người nắm đầy đủ các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

¹ Charles de Montesquieu, *The spirit of laws*, Cambridge University Press, 1989, tr. 157.

Trong một chế độ tập quyền chuyên chế, Montesquieu mô tả: “Cơ quan cầm quyền vừa là kẻ thi hành luật vừa tự cho mình là kẻ lập pháp. Họ có thể tàn phá quốc gia bằng ý chí chung sai lầm của họ. Mà họ còn nắm cả quyền xét xử nữa thì họ có thể đè nát mỗi công dân theo ý muốn của họ. Ở đây, tất cả quyền lực chỉ là một... Các vua chúa muốn chuyên chế bao giờ cũng bắt đầu bằng việc tập hợp quan lại quanh mình. Nhiều ông vua Châu Âu tháo tóm mọi chức vụ lớn của quốc gia vào tay mình”.² Như vậy, muốn chống lạm quyền, quyền lực nhà nước cần được phân chia thay vì tập trung. Học thuyết tam quyền phân lập ra đời từ đây và được phát triển từ các tư tưởng phân quyền sơ khai của thời cổ đại và đạt đỉnh cao ở Tây Âu vào thế kỷ 17-18, với đóng góp quan trọng từ J. Locke và đặc biệt là Montesquieu. Theo học thuyết phân quyền, quyền lực nhà nước gồm ba bộ phận: lập pháp, hành pháp, tư pháp và được giao cho ba cơ quan độc lập thực hiện.³ Thuyết tam quyền phân lập của Montesquieu có ảnh hưởng sâu sắc đến những quan niệm sau này về tổ chức nhà nước cũng như thực tiễn tổ chức nhà nước của các nước tư bản và là một nguồn quan trọng của chủ nghĩa lập hiến. Đa số Hiến pháp của các nước tư bản hiện nay đều tuyên bố phân quyền là một nguyên tắc cơ bản của việc tổ chức quyền lực nhà nước. Theo cơ chế phân quyền, các nhánh quyền lực độc lập nên sự lạm quyền được kiểm soát và không một ngành quyền lực nào có thể được coi là đại diện duy nhất cho chủ quyền Nhân dân.⁴ Mỗi một nhánh quyền lực chỉ đại diện cho chủ quyền Nhân dân trên một phương diện nhất định: nghị viện sẽ đại diện cho chủ quyền Nhân dân trên phương diện lập pháp; Chính phủ trên phương diện hành pháp và Tòa án trên phương diện tư pháp. Do đó, không một cơ quan nào có thể thao túng được toàn bộ quyền lực của dân chúng.

Hiện nay, các chính phủ hợp hiến áp dụng học thuyết phân quyền theo những cách thức khác nhau. Các quốc gia theo mô hình đại nghị (đa số ở châu Âu) thực hiện phân quyền mềm dẻo với sự gắn kết giữa lập pháp và hành pháp: *Về mặt tổ chức*, ở trung ương, dân chúng chỉ thành lập ra cơ quan nghị viện. Chính phủ mặc dù là một hệ thống cơ quan độc lập với nghị viện nhưng lại được thành lập trên cơ sở của nghị viện. Như vậy, có sự chung nhau giữa nhân viên của hai ngành lập pháp và hành pháp; *Về mặt cơ chế chịu trách nhiệm*, hai nhánh lập pháp và hành pháp phải chịu trách nhiệm trước nhau: nghị viện có quyền bất tín nhiệm để đi đến lật đổ chính phủ; chính phủ cũng có quyền yêu cầu nguyên thủ quốc gia giải tán nghị viện.

Trong khi đó, mô hình tổng thống chế (như Mỹ) phân quyền chặt chẽ

2 C. L. Montesquieu, *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1996, tr. 101.

3 Lập pháp thuộc nghị viện, hành pháp thuộc nhà vua và tư pháp thuộc tòa án. Theo Tom Bingham, *The Rule of Law*, Penguin Books, 2010, tr. 11.

4 Samuel Edward Finer, *The history of government from the earliest times*, Oxford University Press, 1997, Vol. III, tr. 1523.

hơn (nhưng không phải là tuyệt đối): *Về mặt tổ chức*, cả lập pháp và hành pháp đều được thành lập từ dân chúng (nhân dân bầu ra cả nghị viện và tổng thống; các Bộ trưởng không thể đồng thời là thành viên của nghị viện). *Về cơ chế chịu trách nhiệm*, nghị viện không thể giải tán tập thể các Bộ trưởng của tổng thống; tổng thống không có quyền giải tán nghị viện.⁵

Về kiểm chế và đối trọng: Người Mỹ không chỉ tuân thủ học thuyết phân quyền mà còn phát triển thành lý thuyết kiểm chế và đối trọng như một công cụ hữu hiệu để giới hạn quyền lực chính quyền. Từ điển Black's Law định nghĩa: “Cơ chế kiểm chế và đối trọng (*checks and balances*) là học thuyết về quyền lực và chức năng của chính quyền theo đó mỗi một ngành quyền lực của chính quyền có khả năng chống lại hoạt động của bất cứ ngành quyền lực nào khác để không một ngành quyền lực nào có thể kiểm soát toàn bộ chính quyền”.⁶ Học thuyết phân quyền của Montesquieu đã đề cập một cách sơ bộ đến tinh thần kiểm chế đối trọng quyền lực như: tổ chức hai viện để viện này kiểm chế viện kia, quyền ngăn cản của hành pháp đối với lập pháp. Nhưng các yếu tố kiểm chế đối trọng trong học thuyết của Montesquieu rất mờ nhạt. Tuy nhiên, những yếu tố đó lại là nguồn cảm hứng cho người Mỹ phát triển thành một lý thuyết độc lập về kiểm chế, đối trọng quyền lực.

Thuyết kiểm chế, đối trọng quyền lực bắt đầu được Jefferson phát triển trong cuốn “Những ghi chép về bang Virginia” (*Notes on the state of Virginia*). “Quyền lực của nhà nước nếu được phân chia và đối trọng bởi các cơ quan nhà nước khác nhau, để không một cơ quan nào có thể vượt qua những giới hạn về mặt pháp lý mà không bị kiểm tra hay kiểm chế hữu hiệu bởi những cơ quan quyền lực khác”.⁷ Jame Madison cũng viết: “Trong tất cả các đoàn thể chính trị, những mối quan tâm và những đảng phái khác nhau thường phát sinh từ bản chất của sự vật, và nghệ thuật lớn nhất của chính trị gia nằm ở chỗ làm sao cho chúng kiểm soát và đối trọng nhau”.⁸ Tổng thống Franklin D. Roosevelt trong buổi phát biểu thân mật với Nhân dân qua đài phát thanh ngày 9 tháng 03 năm 1937 đã miêu tả hệ thống chính quyền Mỹ như là “một đàn ngựa ba con mà Hiến pháp cung cấp cho Nhân dân Mỹ để cánh đồng của họ có thể được cày xới... Những người cho rằng tổng thống Mỹ đang điều khiển bầy ngựa này đã không nhìn thấy sự thật đơn giản rằng tổng thống Mỹ, với tư cách là người đứng đầu cơ quan hành

5 Huỳnh Thị Hồng Nhiên, Ngô Tường Vi, Nguyễn Thị Kim Hoàng, “Kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền tư sản và nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa: Góc nhìn so sánh Hoa Kỳ và Việt Nam”, Hội thảo Khoa học cấp quốc gia: *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, ngày 20/12/2024, tr. 183 – 185.

6 *Black' Law Dictionary*, West publishing, 1966, tr. 95

7 Thomas Jefferson, *Notes on the state of Virginia*, Harvard University Press, 1984, tr. 120.

8 James Madison, *The federalist papers*, No. 10, Penguin Classics, 1987, tr. 123.

pháp, bản thân ông là một con ngựa”⁹; Thẩm phán Atonin Scalia đã nói với Ủy ban tư pháp Thượng viện ngày 05 tháng 08 năm 1986 trong buổi điều trần ông rằng: “Điều làm cho nó (Hiến pháp Mỹ) hoạt động, cái bảo đảm rằng những lời đó không phải là những lời hứa rỗng tuếch, chính là cấu trúc của chính quyền mà Hiến pháp Mỹ đầu tiên được thiết lập, là cơ chế kiểm soát và đối trọng giữa ba nhánh của chính quyền sao cho không một nhánh nào trong đó có thể chà đạp lên tự do của Nhân dân.”¹⁰

Hiến pháp Mỹ thiết lập cơ chế kiểm soát và đối trọng giữa ba nhánh quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong đó mỗi nhánh vừa có quyền giám sát nhánh khác, vừa chịu sự kiểm chế từ các nhánh còn lại. Tổng thống bổ nhiệm quan chức hành pháp và thẩm phán liên bang nhưng cần Thượng viện phê chuẩn; có quyền phủ quyết luật, nhưng Quốc hội có thể bác bỏ bằng đa số 2/3. Quốc hội có quyền luận tội tổng thống và các quan chức, trong khi Tòa án Tối cao có thể tuyên bố hành vi của tổng thống hoặc Quốc hội là vi hiến... Ví dụ: trong trường hợp Chủ tịch Hạ viện John Boehner kiện tổng thống Obama vì cho rằng ông đã vượt quá thẩm quyền hành pháp thông qua các sắc lệnh hành pháp đơn phương: “Khi tổng thống thiếu khả năng thi hành luật một cách chính xác, hạ viện có quyền thách thức điều này ở kênh tòa án bằng cách nộp đơn kiện”. Hạ viện đa số là Đảng cộng hòa định buộc tội Tổng thống Obama vượt quá quyền hạn, đi đường vòng tránh Quốc hội và ra một loạt sắc lệnh như trì hoãn thực hiện một số phần trong cải cách chăm sóc y tế, hoãn trục xuất trẻ em nhập cư trái phép vào Mỹ.¹¹ Hoặc trong một văn bản gửi Quốc hội, Chủ tịch Hạ viện Mỹ cảnh báo rằng hành động của tổng thống Obama tiềm ẩn nguy cơ biến tổng thống thành “một nhà vua”, làm tổn hại đến cử tri và Quốc hội. Những vụ kiện này đánh dấu bước tiến cụ thể mà ông Boehner gọi là: “nỗ lực buộc tổng thống tuân theo lời thề trung thành thực thi pháp luật của nước Mỹ”.¹²

Hai là, kiểm soát quyền lực nhà nước ở các nước dân chủ và pháp quyền tư sản thường được thực hiện bằng các đảng phái chính trị đối lập (các đảng phái không cầm quyền).

Nhà nước, về bản chất, là tổ chức chính trị của giai cấp. Giai cấp nào có khả năng tổ chức và bảo vệ lợi ích của mình, của nhân dân và dân tộc một cách hợp pháp, hợp lý thì sẽ nắm quyền lực nhà nước. Quyền lực này có thể

9 Franklin D. Roosevelt, “Presidential speeches: Franklin D. Roosevelt presidency”, *National Archives*, https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/march-9-1937-fire-side-chat-9-court-packing?utm_source=chatgpt.com, truy cập ngày 16/12/2024.

10 Jay M. Shafritz, *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 154-155.

11 Geoff Earle, “Boehner to sue Obama for abusing executive power”, *New York Post*, 2014, <https://nypost.com/2014/06/25/boehner-to-sue-obama-for-abusing-executive-power/>, truy cập ngày 15/12/2024.

12 Russell Berman, “Boehner: House will sue Obama”, *The Hill*, 2014, <https://thehill.com/homenews/house/210532-boehner-house-will-sue-obama/>, truy cập ngày 15/12/2024.

thay đổi tùy thuộc vào tiến bộ hoặc sự tha hóa của các đảng chính trị. Trong các nhà nước dân chủ tư sản, chế độ đa nguyên chính trị và đa đảng đối lập là công cụ kiểm soát quyền lực, thể hiện sự cạnh tranh nhằm thu hút sự ủng hộ của cử tri. Các đảng chính trị đại diện cho các giai cấp, tầng lớp hoặc nhóm lợi ích khác nhau và luôn tìm cách mở rộng ảnh hưởng bằng cách tranh thủ sự hậu thuẫn của cử tri và các nhóm lợi ích xã hội. Các nhóm này có thể hỗ trợ hoặc kiềm chế đảng cầm quyền tùy theo mục tiêu của mình.

Đặc biệt, vai trò đối lập của các đảng không cầm quyền rất quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực, điển hình như hệ thống lưỡng đảng ở Anh và Mỹ. Tại Anh, pháp luật cho phép thành lập “Nội các trong bóng tối” để tìm ra những khiếm khuyết trong chính sách của đảng cầm quyền và giám sát những người đang làm nhiệm vụ cai trị đất nước dưới sự hướng dẫn của đảng cầm quyền. Đây được gọi là sự đối lập có trách nhiệm, chúng có tác dụng nhất định giúp nhà nước tư sản thận trọng hơn khi đưa ra các quyết định của mình.¹³

Kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua đa nguyên chính trị và đa đảng đối lập là cơ chế phổ biến ở nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước dân chủ tư sản phát triển. Bất chấp một số hạn chế, cơ chế này tạo ra sự cạnh tranh giữa các đảng phái, buộc đảng cầm quyền phải thực thi quyền lực công một cách hiệu quả, từ đó góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua sự tham gia của nhân dân. Ở các nước dân chủ phương Tây, đảng phái chính trị đóng vai trò then chốt trong giám sát quyền lực. Trong chế độ đại nghị (như ở nhiều quốc gia châu Âu), đảng giành đa số ghế lập pháp thành lập chính phủ, đảng thiểu số giữ vai trò đối lập và giám sát. Trong chế độ tổng thống (như Mỹ), đảng cầm quyền là đảng của tổng thống. Nếu đa số trong nghị viện cùng đảng với Tổng thống, đảng chiếm thiểu số trong nghị viện sẽ là người giám sát phe đa số và tổng thống. Khi đa số trong nghị viện và tổng thống không cùng một đảng thì sự giám sát quyền lực của đảng càng mạnh hơn.

Ba là, bầu cử tự do, dân chủ và giới hạn nhiệm kỳ các cơ quan quyền lực nhà nước, người đứng đầu cơ quan nhà nước ở trung ương, các đại biểu của Nhân dân là phương thức Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước đặc biệt quan trọng. Ngoài nguyên tắc phổ quát là phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín, cách thức bầu cử cạnh tranh là ưu thế để Nhân dân lựa chọn được người xứng đáng đảm nhận quyền lực nhà nước. Bầu cử thực sự là sự lựa chọn và giao quyền của Nhân dân cho nhà nước đồng thời là thể hiện quyền lực của Nhân dân đối với nhà nước.¹⁴ Mặt khác, giới hạn nhiệm kỳ của các cơ

13 Nguyễn Kỳ Sơn, “Hệ thống chính trị hai đảng ở Mỹ và những hệ lụy”, *Tạp chí điện tử Cộng sản*, 2016, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/hoat-ong-cua-lanh-ao-ang-nha-nuoc/-/2018/42763/he-thong-chinh-tri-hai-dang-o-my-va-nhung-he-luy.aspx>, truy cập ngày 16/12/2024.

14 Vũ Văn Nhiêm – Huỳnh Thị Hồng Nhiên, “Cơ quan quản lý bầu cử theo Hiến pháp 2013 và định hướng hoàn thiện”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 06, tập 178, 2024, tr. 1 -12.

quan quyền lực nhà nước và người đảm trách quyền lực nhà nước kết hợp với cơ chế trưng cầu ý dân rộng rãi, thường xuyên là hình thức kiểm soát quyền lực nhà nước phổ biến, có hiệu quả ở các nước dân chủ và pháp quyền tư sản.

Bốn là, Nhà nước thừa nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm thực hiện một cách tận tâm các quyền tự do báo chí, tự do ngôn luận, xuất bản, lập hội, mít tinh, biểu tình bằng Hiến pháp và các đạo luật là phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước có hiệu lực và hiệu quả. Công dân thực hiện các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế được Hiến pháp quy định, cùng với các thiết chế mang tính xã hội rộng lớn và áp lực công luận là những tác động thường xuyên đến quyền lực nhà nước mang tính chất kiểm soát quyền lực nhà nước. Đề cao việc thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước, trong việc xây dựng ban hành các chính sách, pháp luật và giải quyết các việc của công dân là cơ sở để Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước.

2. Phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta

Nhà nước pháp quyền (NNPQ) xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam trong giai đoạn mới đặt ra yêu cầu về sự phân công rành mạch giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Đây chính là đặc trưng của cơ chế “phân công” quyền lực nhà nước cần phải được nhận diện.¹⁵ Việc phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta bao gồm: Phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Đảng cầm quyền và nhà nước; Phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Nhân dân – chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước và nhà nước được Nhân dân ủy quyền; Phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp (phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước trong nội bộ bộ máy nhà nước); Về mối quan hệ phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Đảng và Nhà nước.

Ở các nhà nước pháp quyền tư sản, đảng cầm quyền có thể là một đảng, cũng có thể là một số đảng liên minh cầm quyền, nhưng con đường duy

15 Để đáp ứng đặc trưng về sự rành mạch cũng là đáp ứng yêu cầu của sự chuyên môn hóa trong việc phân công quyền lực nhà nước thì việc trao cho các cơ quan nhà nước các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp phải có “địa chỉ” cụ thể và phải xác định rõ ràng những nhiệm vụ, quyền hạn của từng nhánh quyền lực đó. Hiện nay, sự phân công rành mạch giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp đã được tạo cơ sở pháp lý vững chắc trong luật cơ bản của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Hiến pháp năm 2013, khác với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã phân định rõ cơ quan chịu trách nhiệm trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, cụ thể: Hiến pháp trao cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94) và Tòa án thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Theo Lê Trường Sơn, Nguyễn Mạnh Hùng, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Nhận thức về nguyên tắc: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 08, tập 180, 2024, tr. 4 – 5.

nhất để giành quyền lực nhà nước và trở thành đảng cầm quyền là thông qua tranh cử tự do. Do đó, ảnh hưởng lớn nhất của chính đảng đối với xã hội tư sản thường diễn ra vào thời kỳ bầu cử. Ở thời điểm đó, các đảng phái, thông qua các ứng cử viên của đảng dùng cương lĩnh của đảng mình tranh cử trước cử tri. Nhân dân đi bầu chính là việc Nhân dân lựa chọn đảng phái nào làm người đại diện của mình. Các đảng phái chính trị ở các nước tư bản cho dù theo mô hình hai đảng luân phiên nhau cầm quyền (như ở Mỹ, Anh) hay mô hình một đảng liên minh với một số đảng để cầm quyền (như ở Đức, Pháp) sau khi thắng cử trở thành người cầm quyền thì đảng “hòa” vào nhà nước. Lãnh tụ của đảng thành tổng thống hay Thủ tướng, các ủy viên chấp hành trở thành các Nghị sĩ và thành viên của chính phủ. Bộ máy của đảng chỉ còn lại một bộ phận nhỏ làm các công việc hành chính của đảng. Vì thế, đảng cầm quyền và Nhà nước là một. Thước đo tín nhiệm của Nhân dân đối với đảng cầm quyền chính là đường lối cầm quyền đưa đến lợi ích nhiều hay ít cho đất nước và người dân.

Ở nước ta, chỉ có duy nhất một đảng cầm quyền. Mối quan hệ giữa đảng cầm quyền và Nhà nước là một. Tổng Bí thư của Đảng sau khi bầu cử trở thành chủ tịch nước hay thủ tướng. Các ủy viên Bộ chính trị và Ban chấp hành Trung ương trở thành các nhân vật chủ chốt của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Mối quan hệ giữa Đảng và nhà nước là mối quan hệ thống nhất. Quyền lực chính trị của Đảng chính là quyền lực được tổ chức dưới hình thức nhà nước. Vì thế, trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa Đảng cầm quyền và Nhà nước là thống nhất từ đường lối chính trị đến tổ chức và nhân sự.¹⁶

Mối quan hệ giữa Nhân dân và Nhà nước trong việc phân công và kiểm soát quyền lực là mối quan hệ mật thiết, nhưng hai chủ thể này có vị trí khác nhau về bản chất và vai trò. Nhân dân là chủ thể cao nhất và duy nhất của quyền lực nhà nước, nơi quyền lực này tập trung và thống nhất. Nhà nước là chủ thể được Nhân dân ủy quyền nên quyền lực của Nhà nước chỉ có thể thực hiện trong phạm vi mà Nhân dân giao quyền. Hiến pháp và các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước quy định rõ phạm vi này nhằm ngăn ngừa sự lạm quyền. Để đảm bảo quyền kiểm soát quyền lực nhà nước, Nhân dân thực hiện giám sát qua các hình thức như trưng cầu dân ý, giám sát xã hội và phản biện thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị, xã hội, nghề nghiệp, cùng các phương tiện thông tin đại chúng.

Mối quan hệ phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp là mối quan hệ bên trong của tổ chức quyền lực nhà

16 Trần Ngọc Đường, “Kiểm soát quyền lực Nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII”, *Tạp chí Cộng sản*, số 1941, 2023.

nước. Theo Cương lĩnh năm 1991 (bổ sung và phát triển năm 2011) và các văn kiện Hội nghị Trung ương từ Đại hội Đảng lần VIII đến XIII, mối quan hệ này được tăng cường qua các bản Hiến pháp, đặc biệt là Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức và thực hiện ba quyền này vẫn bộc lộ những thiếu sót, như sự phân công chưa rõ ràng giữa các quyền, dẫn đến hiệu quả và hiệu lực bộ máy nhà nước không cao. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 Khóa XIII (ngày 9 tháng 11 năm 2022) nhấn mạnh vai trò của việc phân công, phân nhiệm rành mạch các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trong kiểm soát quyền lực Nhà nước và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực Nhà nước giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, giữa các cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới, giữa các cơ quan cùng một cấp và bên trong mỗi cơ quan. Đặc biệt, trong kiểm soát quyền lực nhà nước, quyền hành pháp đóng vai trò hàng đầu vì phạm vi và nội dung hoạt động của nó rất rộng, liên quan trực tiếp đến quyền con người, quyền công dân và lại chứa đựng bộ máy tổ chức đồ sộ tiêu tốn nguồn lực của xã hội và nhà nước... Để kiểm soát quyền hành pháp, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, cần thực hiện theo các định hướng sau:

Một là, cần nhận thức sâu sắc rằng kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp nói riêng, một mặt, không phải là việc gây khó khăn, cản trở, hạn chế sự năng động, sáng tạo việc thực hiện quyền lực nhà nước nhất là việc thực hiện quyền hành pháp mà là phương tiện đảm bảo cho quyền lực nhà nước mạnh, thực sự là nhà nước của dân, do dân và vì dân; vận hành theo đúng quyền hạn và nhiệm vụ được Nhân dân giao. Mặt khác, do đặc thù về tổ chức và hoạt động của mỗi quyền cần tìm kiếm các cơ chế và phương thức kiểm soát phù hợp để không làm mất đi tính mềm dẻo, năng động, quyết đoán cần phải có nhất là đối với việc thực hiện quyền hành pháp như viết ở trên.

Hai là, để kiểm soát quyền hành pháp, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế cho phép Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, thực hiện thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức nghề nghiệp và quyền dân chủ trực tiếp của công dân. Cơ chế này đặc biệt quan trọng ở Việt Nam, nơi hệ thống chính trị nhất nguyên và không có Đảng đối lập. Còn ở các nước có hệ thống đa đảng đối lập thì kiểm soát quyền lực nhà nước, nhất là đối với quyền hành pháp chủ yếu được thực hiện bởi Đảng đối lập trong các nghị viện. Phát huy vai trò của cơ chế kiểm soát quyền lực bởi các chủ thể là Nhân dân vừa là các chủ thể có tổ chức của Nhân dân (như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức - xã hội nghề nghiệp) và vừa của từng cá nhân công dân thực hiện các quyền dân chủ trực tiếp của mình như bầu cử, bãi miễn,

khieu nại, tố cáo, tham gia quản lý nhà nước, biểu tình; tự do ngôn luận... có vai trò đặc biệt quan trọng trong kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp. Việc hoàn thiện thể chế và xây dựng môi trường dân chủ thực sự là yêu cầu cấp bách để đảm bảo cơ chế giám sát quyền hành pháp hoạt động hiệu quả, không hình thức. Theo đó, cần tiếp tục hoàn thiện các cơ chế để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội theo đúng quy định hiến định. Phản biện xã hội giúp ngăn ngừa và loại bỏ lợi ích cục bộ, nhóm lợi ích ngay từ giai đoạn xây dựng chính sách, trong khi giám sát xã hội kiểm soát việc thực thi chính sách sau khi ban hành. Dù Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 đã có 2 chương, 10 điều quy định về giám sát và phản biện xã hội, nhưng gần 10 năm thực hiện luật cho thấy còn thiếu nhiều quy định để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội một cách thực chất.

Ba là, tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong bộ máy nhà nước, bao gồm cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong mỗi quyền, mỗi cơ quan; cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan trong cùng một cấp và cơ chế kiểm soát của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới.¹⁷ Để kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp theo cơ chế này trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát huy dân chủ và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đáp ứng các đặc trưng và các đòi hỏi của quyền hành pháp viết ở phần trên, theo nhóm tác giả, cần tập trung vào các giải pháp sau:

Thứ nhất, tiếp tục rà soát các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các thiết chế hiến định để phân công quyền lực nhà nước phù hợp, khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp, hoặc không phù hợp, cản trở lẫn nhau trong việc thực hiện quyền lực nhà nước của mỗi quyền. Đối với kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp, đề nghị bỏ thẩm quyền của Quốc hội về bãi bỏ “văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ”¹⁸ và của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với việc “đình chỉ việc thi hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ”.¹⁹

Mặc dù thực tế chưa bao giờ xảy ra tình huống này, theo nhóm tác giả, quy định này không còn phù hợp. Một mặt, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội là thiết chế hoạt động theo thủ tục nghị trường ở tầm chính trị pháp lý vĩ mô, tầm quốc gia. Trong lúc đó hoạt động kiểm tra, giám sát văn bản phải theo thủ tục tố tụng tư pháp ở tầm vi mô và phải thông qua áp dụng pháp luật khi có các trường hợp cụ thể của công dân hay tổ chức yêu cầu. Khi có điều kiện sửa đổi Hiến pháp năm 2013, cần bỏ quy định này (do ảnh hưởng

17 Theo Nghị quyết 27 của Ban chấp hành Trung ương kỳ họp thứ 6, khóa XIII ngày 9/11/2022.

18 Khoản 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

19 Khoản 4 Điều 74 Hiến pháp năm 2013.

mô hình tập quyền xã hội chủ nghĩa còn sót lại) để vừa giúp Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội không bận tâm vào việc giám sát văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ mà không có hiệu quả, lại tạo điều kiện cho Chính phủ thực hiện quyền lập quy và quyền ban hành văn bản cá biệt một cách mạnh mẽ và quyết liệt. Hiện nay một số đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước cũng còn một số quy định không phù hợp. Ví dụ: “Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị thành lập, tổ chức lại, giải thể các cơ quan giúp việc Tòa án Nhân dân tối cao”;²⁰ “Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao quản lý công chức, viên chức và người lao động của Tòa án Nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật”.²¹ Các nhiệm vụ, quyền hạn này cần phải được phân công cho Chính phủ là cơ quan được Hiến pháp giao cho thực hiện quyền hành pháp và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Có như vậy, Chính phủ mới kiểm soát được việc thực hiện các hoạt động mang tính chất hành chính nhà nước trong các cơ quan tư pháp. Đồng thời, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát các hoạt động này của Chính phủ mới phù hợp.

Thứ hai, trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước, đặc biệt là kiểm soát quyền hành pháp thì cơ chế tự kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước bên trong mỗi quyền có vai trò quan trọng. Bởi không kiểm soát được chính bản thân mình thì khó lòng mà tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước của mình và không thể kiểm soát quyền lực của người khác. Vì vậy, cần tiếp tục xây dựng và củng cố cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong bộ máy thực thi quyền hành pháp. Cần kiện toàn lại bộ máy thanh tra, kiểm tra đủ mạnh và độc lập hơn với thủ trưởng trong các cơ quan thực thi quyền hành pháp.

Thứ ba, để quyền lập pháp kiểm soát có hiệu quả quyền hành pháp trong điều kiện Chính phủ vừa có vai trò là người kiến tạo chính sách, pháp luật quốc gia, là đầu vào chủ yếu của Quốc hội; đồng thời là đầu ra chủ yếu, là người tổ chức và thực hiện việc đưa chính sách pháp luật sau khi được Quốc hội thông qua đi vào cuộc sống, trở thành hiện thực, đảm trách được đầy đủ trách nhiệm là đầu ra của Quốc hội. Theo nhóm tác giả phải đổi mới quy trình lập pháp hay nói rộng hơn là quy trình ban hành thể chế quốc gia. Quy trình lập pháp trong điều kiện tổ chức và hoạt động của quyền lực Nhà nước theo nguyên tắc: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” thì không nên thiết kế quy trình lập pháp như hiện nay, khi Chính phủ trình dự án luật và sau đó có quá trình “hợp tác” giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan trình dự án. Vì “sự hợp tác này” mà dẫn đến nhiều chính sách bị thay đổi quá nhiều so với ban đầu. Chính phủ có “thiên chức” là soạn thảo và hoạch định

20 Khoản 3 Điều 47 Luật Tổ chức Tòa án Nhân dân năm 2024.

21 Khoản 1 Điều 75 Luật Tổ chức Tòa án Nhân dân năm 2024.

chính sách, pháp luật cho quốc gia và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật đó. Chính phủ là cơ quan hiểu rõ nhất quốc gia cần chính sách, pháp luật gì và các chính sách, pháp luật cần được quy định như thế nào. Quốc hội, ngược lại, có nhiệm vụ kiểm soát quá trình xây dựng các chính sách, đảm bảo tuân thủ quy trình lập pháp do Quốc hội đề ra, đồng thời kiểm tra xem các chính sách có phù hợp với Hiến pháp, nguyện vọng của Nhân dân và có khả thi trong thực tế hay không. Khi các yêu cầu này được đáp ứng, Quốc hội sẽ thông qua chính sách, pháp luật. Quá trình này không phải là sự hợp tác đơn thuần giữa Chính phủ và Quốc hội mà là một sự tương tác kiểm soát lẫn nhau.

Mô hình “hợp tác làm luật” để nhanh chóng ban hành nhiều luật trong thời kỳ đổi mới không còn phù hợp, vì nó dẫn đến tình trạng sau khi dự án luật được thông qua, nếu đi vào cuộc sống thì cả hai đều “vỗ tay”, nhưng nếu luật không đi vào cuộc sống thì không rõ trách nhiệm thuộc về ai và hoạt động giám sát của Quốc hội ở một số trường hợp nhất định cũng chưa thật sự tốt, giám sát tối cao của Quốc hội đối với một số văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ dường như chưa thực hiện được trong thực tế.²² Hiến pháp 2013 đã phân định rõ ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, đồng thời yêu cầu Quốc hội không chỉ “hợp tác” mà còn phải kiểm soát quyền hành pháp ngay từ khâu xây dựng và thẩm tra chính sách, dự án luật để bảo đảm thực thi đúng đắn.

Thứ tư, cần nghiên cứu mở rộng thẩm quyền của Tòa án để quyền tư pháp phát huy đầy đủ vai trò của mình. Ví như mở rộng thẩm quyền cho Tòa án tài phán các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật do Chính phủ và các bộ, ngành ban hành mà công dân khởi kiện cho rằng cơ quan có thẩm quyền đã áp dụng là trái với luật của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đây là cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp đối với những văn bản quy phạm pháp luật dưới luật do Chính phủ và các bộ ngành ban hành rất có hiệu quả mà nhiều nước trên thế giới áp dụng, giúp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân rất thiết thực và kịp thời.

Thứ năm, kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp ở các nước dân chủ và pháp quyền chủ yếu là kiểm soát việc sử dụng ngân sách của Chính phủ và của các bộ, ngành. Kiểm soát hiệu quả việc sử dụng ngân sách giao cho Chính phủ và các bộ, ngành là kiểm soát được “túi tiền” của Nhân dân mà không ảnh hưởng đến các hoạt động cụ thể của Chính phủ, đảm bảo được sự năng động, sáng tạo của Chính phủ. Vì thế, để đáp ứng yêu cầu giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhà nước

22 Lê Trường Sơn, Nguyễn Mạnh Hùng, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Nhận thức về nguyên tắc: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 08, tập 180, 2024, tr. 7 – 8.

pháp quyền xã hội chủ nghĩa và dân chủ xã hội chủ nghĩa cần tăng cường giám sát tối cao của Quốc hội đối với hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước của Chính phủ và các bộ, ngành.

Thứ sáu, kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa cần coi trọng phương thức kiểm soát mang tính phòng ngừa. Đó là tăng cường kiểm soát ngay trong quá trình xây dựng chính sách pháp luật. Phương thức kiểm soát trước vừa phát huy dân chủ vừa phòng ngừa được những tiêu cực, chủ quan, duy ý chí, hay lợi ích nhóm, ẩn chứa trong chính sách pháp luật ngay từ giai đoạn xây dựng và hình thành. Theo đó, cần tăng cường phương thức kiểm soát bằng phản biện xã hội của công dân và các tổ chức công dân trong quá trình soạn thảo chính sách, pháp luật.

Kết luận

Vấn đề phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước là nền tảng đảm bảo tính dân chủ và hiệu quả trong quản trị quốc gia, dù trong nhà nước pháp quyền tư sản hay pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế này, phù hợp với đặc thù chính trị, kinh tế, văn hóa nhằm thúc đẩy phát triển bền vững. Đây là con đường bảo vệ quyền lợi Nhân dân và tăng cường uy tín của nhà nước trong bối cảnh hội nhập toàn cầu. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Samuel Edward Finer, *The history of government from the earliest times*, Oxford University Press, 1997, Vol. III
- [2] *Black' Law Dictionary*, West publishing, 1966
- [3] Tom Bingham, *The Rule of Law*, Penguin Books, 2010
- [4] Trần Ngọc Đường, “Kiểm soát quyền lực Nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII”, *Tạp chí Cộng sản*, số 1941, 2023 [trans: Tran Ngoc Duong, “Controlling State power in the Socialist Rule of Law State of Vietnam in the spirit of Resolution of the 6th Central Conference, Session XIII”, *Communist Review*, Vol. 1941, October 15, 2023]
- [5] Thomas Jefferson, *Notes on the state of Virginia*, Harvard University Press, 1984
- [6] James Madison, *The federalist papers*, No. 10, Penguin Classics, 1987
- [7] Charles de Montesquieu, *The spirit of laws*, Cambridge University Press, 1989
- [8] Jay M. Shafritz, *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002 [trans: Jay M. Shafritz, *Điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, National Political Publishing House, HaNoi, 2002]
- [9] Lê Trường Sơn, Nguyễn Mạnh Hùng, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Nhận thức về nguyên tắc: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 08, tập 180, 2024 [trans: Le Truong Son - Nguyen Manh Hung - Duong Hong Thi Phi Phi, “Awareness of the principle of “State power is unified with assignment, coordination and control among agencies in the exercise of legislative, executive and judicial powers” in the socialist rule of law state of Vietnam, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 180(08), 2024]