

---

## NGHIÊN CỨU

---

# Hiến pháp phải là bản văn kiểm soát quyền lực nhà nước<sup>1</sup>

Nguyễn Đăng Dung\*

*Viện nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển  
169 Tây Sơn, Đống Đa, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 20 tháng 9 năm 2014

Chỉnh sửa ngày 28 tháng 11 năm 2014; Chấp nhận đăng ngày 18 tháng 12 năm 2014

**Tóm tắt:** Bên cạnh việc phân tích các cơ sở lý luận, tác giả chỉ rõ nội dung cùng những thách thức của việc thực hiện nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước của Hiến mới năm 2013.

*Từ khóa:* Hiến pháp; kiểm soát quyền lực nhà nước.

### 1. Sự cần thiết phải kiểm soát quyền lực nhà nước

Để phát triển và tồn tại, con người rất cần đến Nhà nước. Nhưng một khi cần đến Nhà nước, phải nghĩ đến cách kiểm soát quyền lực Nhà nước, vì rằng, Nhà nước do con người điều khiển, mà đã là con người thì cũng giống như mọi người khác, họ đều có những đam mê, những khuyết tật như những người khác. Mỗi khi con người có quyền lực nhà nước trong tay, thì những đam mê, những bản tính tiêu cực của họ hơn hẳn con người khác, vì với quyền lực trong tay nhất là với vũ khí của quyền lực công, họ có nhiều cơ hội, nhiều khả năng và điều kiện trong việc thể hiện hơn.

Vì vậy, một nhà nước dân chủ, một dân tộc muốn phát triển thì trước hết phải tìm mọi cách hạn chế những sự đam mê, những khuyết tật của con người, trước hết của những người nắm quyền lực nhà nước.

*Nhân chi sơ tính bản ác:* Con người bên cạnh những đức tính sáng tạo, chăm chỉ còn chứa đựng cả những tính lười nhác, tùy tiện, tính tham lam, tính ỷ lại, tính dựa dẫm vào những người khác, nhất là tính cách đam mê quyền lực, “một người đứng trên muôn người” theo cách nói và cũng là mong muốn của người phương Đông, mà điển hình người Trung Quốc. Khi có quyền lực trong tay, con người có thể đạt được nhiều thứ như: của cải, danh vọng, quyền được sai khiến người khác... Vì vậy, khi một người nào đó được giao quyền lực nhà nước, nếu như không có những động cơ khắc phục, sẽ gây nên hậu quả tiêu cực của Nhà nước. Ông Leo, một học giả lớn người Trung

---

\* ĐT: 84-904250244

Email: dangdung52.pld@gmail.com

<sup>1</sup> Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (Nafosted) trong đề tài mã số III 1.2 2012.02.

Quốc cho rằng: “Người Trung Quốc nhằm tưởng rằng bản tính con người vốn là thiện, lừa người và tự lừa mình, từ đó hình thành đặc trưng nhân cách của quyền lực Trung Hoa, xem trọng nhân trị, xem nhẹ pháp trị, dẫn đến việc chủ nghĩa chuyên trị kéo dài suốt mấy nghìn năm. Trong khi đó, người phương Tây cổ đại lại cho rằng, bản tính con người vốn là ác, họ không tin vào nhân trị, mà rất coi trọng pháp trị, vì thế nhân cách thị trường của họ được coi trọng và đề cao, và cuối cùng hình thành một chế độ kiểm soát chính phủ, điều đó khiến cho mức độ tai hại do quyền lực gây lên giảm thiểu đi được rất nhiều [1].

*Lý thuyết kiểm soát quyền lực đó được thể hiện bởi một nguyên nhân bản tính của con người là đam mê quyền lực:* Bởi vì khi có quyền lực con người dễ có khả năng buộc người khác phải làm theo những ý muốn đam mê của mình. Sự thực “Lòng đam mê quyền lực và lòng đam mê danh vọng là những ước muốn vô hạn định của con người” [2]. Vì thế, khi có quyền lực, con người hay có xu hướng lạm quyền. Đó là một trong những rủi ro vô cùng nguy hiểm của xã hội.

Hoạt động của Nhà nước là một hoạt động phức tạp, thường là phải do nhiều người cùng đảm nhiệm, nên nếu không có sự phân công rõ ràng thì rất dễ rơi vào tình trạng ý lại lẫn nhau, theo kiểu “*Cha chung, không ai khóc*”. Trong hoạt động của lĩnh vực công, càng tập trung bao nhiêu và càng làm việc tập thể với nguyên tắc đa số để ban hành quyết định bao nhiêu, thì lại càng tạo ra cơ sở nhiều hơn cho sự ý lại và không chịu trách nhiệm cá nhân bấy nhiêu.

*Con người có sai lầm nên không có một thể chế nào của con người thoát khỏi sự sai lầm:* Sự kiểm soát quyền lực nhà nước còn một nguyên nhân sâu xa nữa là bản tính hay tùy tiện của chính con người. Con người vốn dĩ hành động theo bản năng, thiếu sự cân nhắc kỹ lưỡng

các điều kiện hoàn cảnh chi phối các hành vi của mình. Để tránh sự tùy tiện trong việc sử dụng quyền lực nhà nước, không còn cách nào khác hơn là phải kiểm soát quyền lực. Khả năng phạm sai lầm nằm ngay trong con người. Sở dĩ như vậy, vì rằng trí tuệ lý tính của con người là có hạn. Một người có trí tuệ siêu việt đến đâu đi chăng nữa, thì cũng không thể thoát khỏi sai lầm. J.S.Mill, một triết gia và một nhà kinh tế lớn của Anh quốc thế kỷ XIX, đã từng cảnh báo: “Loài người không thể là thánh thần, không bao giờ sai, chân lý của họ phần nhiều chỉ là các chân lý một nửa” [3]. Khi soạn thảo ra bản Hiến pháp thành văn đầu tiên của thế giới, Hiến pháp Mỹ năm 1787, J. Madison cũng đã từng nói về điều tương tự: Chính phủ không phải là những thiên thần, nên chính phủ cũng có thể mắc sai lầm. Đây là nhận thức căn bản của ông khi đề xuất hệ thống kiểm chế và đối trọng cho bản Hiến pháp này [4].

*Mức độ nguy hiểm của quyền lực nhà nước:* Cơ sở của sự phải kiểm soát quyền lực nhà nước xuất phát từ đặc điểm công khai, mang tính quyền lực công cộng làm cho Nhà nước có một sức mạnh ghê gớm. Cùng là một loại tội phạm, nhưng tội phạm cấu kết với các nhân viên tha hóa của Nhà nước bao giờ cũng có hậu quả nặng nề hơn và cũng khó phát hiện hơn...

Việc kiểm chế tiềm năng sử dụng và lạm quyền lực nhà nước là một thách thức đối với bất cứ Nhà nước nào. Điều khó khăn hơn nữa là làm việc này mà không làm cho các cơ quan nhà nước mất đi tính mềm dẻo cần phải có để tiến hành các công việc của Nhà nước. Việc sử dụng không đúng quyền lực nhà nước tạo ra những vấn đề nghiêm trọng của sự tín nhiệm Nhà nước của công chúng sẽ có tác động rất lâu dài trước công luận.

Lý thuyết kiểm soát quyền lực nhà nước được thiết lập đầu tiên bởi các nhà tư tưởng chính trị - pháp lý, đó là của Aristotle, J. Locke,

S.L. Montesquieu và J.J. Rousseau, tạo thành học thuyết được gọi là Chủ nghĩa Hiến pháp/Chủ nghĩa hợp hiến (Constitutionalism), mà cái cốt lõi căn bản của học thuyết là sự giới hạn quyền lực nhà nước nhằm chống lại chế độ chuyên chế phong kiến, và bảo vệ nhân quyền.

Các yếu tố của Chủ nghĩa Hiến pháp - Chính quyền bị giới hạn quyền lực gồm:

- i. Chính quyền phù hợp với Hiến pháp;
- ii. Phân quyền;
- iii. Chủ quyền thuộc về nhân dân,
- iv. Tư pháp độc lập và có tòa án Hiến pháp;
- v. Luật dân quyền/quyền con người;
- vi. Kiểm soát cảnh sát;
- vii. Quân đội nằm dưới điều khiển của dân sự;
- viii. Không một thế lực nào đình chỉ hoạt động một phần hoặc toàn thể Hiến pháp [5].

Trong chủ nghĩa Hiến pháp phải có Hiến pháp. Nội dung của Hiến pháp phải chứa đựng hai nội dung căn bản: Phân quyền, có thể là phân quyền mềm dẻo tạo nên chế độ đại nghị, có thể là phân quyền cứng rắn, như ở chế độ tổng thống; hoặc sự phối kết hợp giữa hai loại phân quyền nói trên tạo thành chính thể hỗn hợp.

Chủ nghĩa Hiến pháp/Constitutionalism không đồng nghĩa với bản Hiến pháp/Constitution, nếu như bản Hiến pháp không có những nội dung cấu thành của chủ nghĩa Hiến pháp như không có phân quyền, không có nhân quyền, không có tư pháp độc lập và nhất là bản hiến pháp đó không được tổ chức thực thi trong thực tế, thì ở những quốc gia đó có Hiến pháp, nhưng không có chủ nghĩa Hiến pháp. Ngược lại ở nhà nước Anh quốc mặc dù không có Hiến pháp thành văn, nhưng trên thực tế với tập tục tôn trọng thực tế, và quá khứ, những gì ăn sâu vào tiềm thức hành vi của người Anh thì rất khó thay đổi. Họ luôn luôn tôn trọng quá khứ, luôn luôn tuân thủ Hiến pháp

bất thành văn của họ. Đây là tinh thần của chủ nghĩa Hiến pháp bắt nguồn từ xưa của những đạo luật thành văn và bất thành văn được hình thành từ những năm giữa thiên niên kỷ trước cho đến nay vẫn không thay đổi như: Luật đình quyền giam giữ Habeas Corpus Act 1640, The Bill of Rights 1689...

Điểm khác cơ bản ở đây giữa chủ nghĩa Hiến pháp và Hiến pháp ở hai điểm: i. Hiến pháp ở chủ nghĩa Hiến pháp là bản Hiến pháp có mục tiêu hạn chế quyền lực nhà nước, nên nội dung của Hiến pháp phải chứa đựng sự phân quyền và nhân quyền; ii. Nội dung của bản hiến pháp này phải được thực thi trên thực tế, sự vi phạm Hiến pháp phải được xét xử bằng các Tòa án Hiến pháp.

Cả sự mơ hồ trong thuật ngữ hiến pháp lẫn thực tế là không phải quốc gia nào có Hiến pháp cũng đều tuân theo chế độ hợp hiến đã dẫn đến sự tranh luận có tính học thuật, cho rằng một số văn bản hiến pháp chỉ là Hiến pháp danh nghĩa, giả mạo, hư cấu hay bề ngoài. Theo lối nói này, một Hiến pháp được gọi là danh nghĩa khi lời văn của nó mô tả chính xác, nhưng không hạn chế, hành vi của chính phủ. Nói cách khác, Hiến pháp danh nghĩa là một Hiến pháp thành văn, cụ thể hóa một cách trung thực hiến pháp bất thành văn của quốc gia, nhưng không tuân theo các nguyên tắc khác của chế độ hợp hiến. Mặt khác, một hiến pháp giả mạo, hư cấu hoặc bề ngoài là một văn bản với những điều khoản không đáp ứng thông lệ cầm quyền trên thực tế. Sự định danh như vậy xuất phát từ quan điểm cho rằng một chính phủ công bố công khai cam kết của mình với chế độ hợp hiến trong một Hiến pháp thành văn nhằm mục đích đánh lạc hướng sự chú ý khỏi việc sử dụng quyền lực một cách tùy tiện vốn là đặc điểm của Hiến pháp bất thành văn của nước đó [6].

Giữa chủ nghĩa Hiến pháp và lý thuyết về nhà nước pháp quyền có mối quan hệ rất mật thiết với nhau. Hầu hết những đòi hỏi của nhà nước pháp quyền đều là những đòi hỏi của chủ nghĩa Hiến pháp. Đó là những đặc điểm mọi chủ thể mang quyền lực nhà nước đều phải đứng dưới Hiến pháp là pháp luật, tổ chức quyền lực nhà nước phải tuân theo nguyên tắc phân quyền. Sự giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước đặt nhà nước dưới sự điều chỉnh của pháp luật. Mọi hoạt động của nhà nước phải dựa trên pháp luật, không được tùy tiện... Chính vì lẽ đó, không ít tác giả cho rằng chủ nghĩa Hiến pháp là một phần cơ bản của nhà nước pháp quyền, trong khi đó cũng không ít tác giả lại cho rằng chủ nghĩa Hiến pháp là tương đương với nhà nước pháp quyền [7].

Nhưng giữa chúng vẫn có sự khác nhau, tạo nên sự khác nhau của hai học thuyết/ hai luận thuyết chính trị. Nếu như ở chủ nghĩa Hiến pháp nguồn gốc quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân, thì ở nhà nước pháp quyền thì lại không là nhất thiết. Tư tưởng, lý thuyết về quan hệ giữa quyền lực nhà nước và quyền lực của nhân dân. Quyền lực nhà nước là do nhân dân trao cho, có giới hạn và phải chịu sự kiểm soát. Đó là những nội dung cốt yếu của chủ nghĩa Hiến pháp. Trong khi đó nhà nước pháp quyền lại gắn chặt chẽ với một xã hội dân sự.

Vấn đề kiểm soát quyền lực và trách nhiệm của Nhà nước chỉ được giải quyết một cách triệt để hơn và bài bản hơn, vì mục đích của sự bảo đảm nhân quyền trong cách mạng tư sản. Càng ngày kiểm soát và trách nhiệm của quyền lực nhà nước càng trở nên gắn bó mật thiết với dân chủ và sự kiểm soát này được quy định thành luật, nhất là quy định của đạo luật có hiệu lực pháp lý tối cao để cho mọi chủ thể nắm quyền lực nhà nước phải chấp hành. Đó là Hiến pháp. Sự hiện diện của Hiến pháp là một căn cứ căn bản cho việc kiểm soát quyền lực của nhà nước,

khác với Nhà nước phong kiến nơi không tồn tại hiến pháp.

Vì những lẽ đó, việc phải quy định về kiểm soát quyền lực Nhà nước như là một quy luật khách quan của sự phát triển xã hội, một khi mà xã hội cần đến Nhà nước. Sự hiện diện của những quy định trong Hiến pháp nhằm mục đích kiểm soát hay là kiểm soát quyền lực nhà nước là dấu hiệu của dân chủ, của tiến bộ xã hội. Có như vậy mới thể hiện được tính nhân bản và xã hội sâu sắc cần phải có của Hiến pháp.

## **2. Nội dung và các hình thức kiểm soát quyền lực nhà nước**

Tính đến tất cả các dấu hiệu nói trên, các hình thức kiểm soát quyền lực có thể được phân định gồm: Kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài. Kiểm soát bên ngoài bao gồm các biện pháp có tác động từ bên ngoài gồm: Kiểm soát bằng lãnh thổ, kiểm soát bằng các điều ước quốc tế và quan hệ quốc tế, kiểm soát bằng tự do ngôn luận, tự do báo chí, kiểm soát bằng sự tự trị của chủ thể hợp thành Nhà nước... Kiểm soát bên trong bao gồm các biện pháp tự nhiên, mặc nhiên xuất phát từ những nội lực bên trong có thể bao gồm: Kiểm soát bằng đạo đức, tâm lý, thần quyền, kiểm soát quyền lực bằng bầu cử và kiểm soát bên trong giữa các nhánh quyền lực...

Những vấn đề liên quan đến đạo đức, tâm lý, thần quyền của kiểm soát quyền lực nhà nước rất khó được quy định bằng pháp luật, chỉ còn lại kiểm soát bằng bầu cử, bằng sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cành quyền lực là những vấn đề có thể và cần phải quy định bằng pháp luật, mà trước hết là Hiến pháp. Muốn kiểm soát được quyền lực nhà nước thì trước hết quyền lực nhà nước phải được phân ra, tức là phân quyền, phân công, phân nhiệm giữa các quyền theo cách quy định của hiến pháp Việt Nam.

Trong tất cả các loại hình kiểm soát quyền lực nhà nước, thì kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên trong là quan trọng nhất, và cũng là hiệu quả nhất, đồng thời cũng ít tốn kém nhất. Quyền lực nhà nước được quy định một cách mặc nhiên, ai được sử dụng quyền lực nhà nước cũng như vậy, đến đây là dừng lại. Lập luận của vấn đề đã được nêu ra rất rõ trong các phiên tranh luận dự thảo Hiến pháp Mỹ quốc cách đây gần 250 năm trước của nhiều nhà lập hiến Mỹ quốc trong đó có J. Madison. Bởi vì những người đảm nhiệm các công việc nhà nước không có ai là thiên thần. Quyền lực nhà nước cần phải phân ra và lấy quyền lực nọ hạn chế/kiểm soát quyền lực kia [8]. Chính vì lẽ đó cho nên không ít Nhà nước quan tâm và sử dụng rộng rãi các loại hình kiểm soát này. Nội dung căn bản của kiểm soát này là sự phân quyền giữa các cơ quan nắm giữ quyền lực nhà nước. Sự phân quyền và kiểm chế đối trọng quyền lực có thể được phân thành hai loại cơ bản: Phân quyền ở chiều ngang và phân quyền ở chiều dọc. Phân quyền ở chiều ngang là phân quyền giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Phân quyền theo chiều dọc: Quyền lực nhà nước được chế ước bằng việc phân quyền cho địa phương và việc công nhận chế độ tự trị của chính quyền địa phương. Phân quyền theo chiều ngang giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là quan trọng nhất.

Tiêu điểm của việc kiểm soát quyền lực nhà nước là Chính phủ - cơ quan hành pháp - tiêu điểm của kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên trong. Sở dĩ như vậy, bởi vì trong tất cả các bộ phận cấu thành nên quyền lực nhà nước kể từ cơ quan lập pháp cho đến hành pháp và tư pháp, chỉ có cơ quan hành pháp là thể hiện nguyên hình nhà nước nhất. Tất cả các quyền hành từ nhánh lập pháp cho đến tư pháp đều được chia ra từ quyền tập trung của nhà Vua mà ra. Quyền hành pháp là quyền còn lại sau khi đã được

phân chia cho lập pháp, cho tư pháp. Ngay cả lập pháp mới chỉ được công nhận vào những năm cuối cùng của cách mạng tư sản, trong nhiều trường hợp, quyền này vẫn không được gọi là quyền lực của Nhà nước. Chính phủ - Cơ quan hành pháp phải chịu trách nhiệm bởi vì hành pháp là cơ quan duy nhất nắm cả biên chế, nắm cả ngân sách. Không ai bắt tội người không có quyền hành phải chịu trách nhiệm.

Kiểm soát quyền lực nhà nước không những chỉ được hiểu ở nghĩa chế ước phạm vi hoạt động của chính quyền, mà còn được hiểu ở nghĩa chính quyền phải chịu trách nhiệm về những hành vi hoạt động của các quan chức nhà nước. Trong hoàn cảnh của một nền hành chính đại diện, tất cả các công chức dù do được bầu hay không được bầu đều phải chịu trách nhiệm về kết quả công việc mà mình phải thực hiện. Điều này có nghĩa là sự liên chính của các chính trị gia và cả công chức dân sự phải được bảo đảm, vì cả hai đối tượng này đều chịu trách nhiệm trước công chúng và thường rất khó phân biệt trước con mắt của công chúng sự khác nhau giữa các chính trị gia và công chức hành chính. Quảng đại quần chúng không có sự phân biệt này và muốn cho chính phủ có trách nhiệm hầu hết với các quyết định của các cơ quan nhà nước mà không phân biệt quyết định của chính trị gia và quyết định của công chức. Do vậy, vấn đề trách nhiệm cần phải được hiểu bao gồm trách nhiệm của tất cả các bộ phận cấu thành chính phủ.

Chế độ trách nhiệm của chính phủ được xuất hiện không phải ngày một, ngày hai trong lịch sử của nhân loại, mà phải kéo dài hàng chục năm trong lịch sử của Anh quốc, trong thời gian diễn ra cách mạng tư sản Thế kỷ thứ 18 & 19, giữa chế độ chính trị phong kiến đang ở giai đoạn chuyển tiếp từ Nhà nước phong kiến vô trách nhiệm có quyền lực nhà nước vô

hạn định sang một Nhà nước chế ước và phải chịu trách nhiệm.

Có ba loại trách nhiệm chính phủ phải chịu tương ứng với các loại phân quyền:

- *Phân quyền mềm dẻo*, Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước một Quốc hội - một hình thức kiểm soát quyền lực nhà nước của nhà nước tổ chức theo chế độ đại nghị kể cả của chế độ đại nghị quân chủ như Anh quốc lẫn chế độ cộng hòa đại nghị của Italia, CH Liên bang Đức... Đặc điểm mô hình kiểm soát quyền lực nằm ở chỗ, giữa Chính phủ - hành pháp và Quốc hội - lập pháp, không những phải chịu trách nhiệm lẫn nhau, mà còn có thể can thiệp sang nhau, như việc Chính phủ có quyền trình dự án luật và Quốc hội có quyền giám sát và lật đổ Chính phủ..

- *Phân quyền cứng rắn*, Chính phủ không chịu trách nhiệm trước Quốc hội, mà phải chịu trách nhiệm trước nhân dân - một hình thức kiểm soát quyền lực nhà nước của các nhà nước tổ chức theo chế độ tổng thống. Mô hình của loại hình là Cộng hòa Tổng thống Mỹ quốc với đặc điểm, nhân dân bầu ra Quốc hội - lập pháp, nhân dân bầu ra cơ quan hành pháp. Sự phân quyền cứng rắn này nằm ở chỗ giữa Quốc hội và Chính phủ không những đều do dân bầu ra, chúng không chịu trách nhiệm lẫn nhau, mà còn thể hiện ở chỗ Chính phủ - hành pháp không được trình dự án luật trước Quốc hội - lập pháp;

- *Phân quyền hỗn hợp*, Chính phủ - cơ quan hành pháp phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Tổng thống - người đứng đầu nhà nước cũng phải chịu trách nhiệm trước cử tri - một hình thức khác của sự kiểm soát và phân chia quyền lực nhà nước. Mô hình của chế độ này là Pháp quốc, mà sau này được nhiều nhà nước tổ chức theo sau khi hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu tan rã. Đặc điểm của mô hình này nằm ở chỗ vừa có dấu ấn của chế độ đại

ng nghị vừa có dấu ấn của chế độ tổng thống. Tổng thống, người đứng đầu nhà nước, có quyền trực tiếp lãnh đạo hành pháp - Chính phủ, nhưng Chính phủ này khác với Chính phủ của chế độ, tổng thống phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội - lập pháp.

Một đặc điểm quan trọng trong quá trình phát triển quyền lực nhà nước sau Cách mạng tư sản là càng ngày càng mở rộng quyền hành pháp. Nếu nhìn từ giác độ quan điểm thừa ban đầu của cách mạng và của chế độ tư sản, Chính phủ - Nhà nước tư sản chỉ là “*người lính gác đêm*”, thì ngày nay, thậm chí ngay sau khi đã giành được chính quyền, quan niệm trên đã thay đổi. Thực tế không chỉ giản đơn như quan niệm của các nhà cách mạng tư sản, cũng như những quy định của Hiến pháp ngay sau khi cách mạng tư sản giành được chính quyền, chính phủ và các cơ quan hành pháp trở thành người tham gia tích cực vào đời sống xã hội. Chính phủ không chỉ thụ động duy trì các hoạt động của xã hội, mà đã đổi thành người tham gia một cách trực tiếp vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, chủ động điều chỉnh các mâu thuẫn kinh tế và mâu thuẫn xã hội. Vì thế nguyên tắc hành chính phải dựa hay chỉ dựa vào luật được nảy sinh ra trong quá trình giai cấp tư sản tranh giành chính quyền trên thực tế không còn giá trị nữa.

Để các cơ quan tư pháp có thể đóng được vai trò vô tư và công bằng khi phán xử, các nhà nước phát triển đã nghĩ ra vô số những đảm bảo. Đó là sự độc lập, nhiệm kỳ bền vững, chế độ lương bổng cao, tăng cường trách nhiệm của Thẩm phán và Thẩm phán xét xử theo lương tâm. Để có một phán xử vô tư và công bằng, Tòa án trước hết là phải độc lập ở mọi phương diện. Đây là một trong những nguyên tắc quan trọng nhất của nền tư pháp hiện đại.

Vị trí, vai trò của Tòa án cũng rất phụ thuộc vào quan điểm tư tưởng chỉ đạo của giai cấp

cầm quyền trong Nhà nước. Nếu như ở Anh và ở Pháp, vì lý do lịch sử và hệ tư tưởng, nguyên tắc phân quyền trong bộ máy nhà nước không rõ rệt, trong đó ưu thế của Nghị viện là lấn át so với ngành tư pháp, thì vai trò của bộ máy tư pháp Mỹ lại hoàn toàn khác. Sự tiến hóa và đặc trưng của bộ máy tư pháp Mỹ đã làm cho bản đồ quyền lực ở Mỹ được phân biệt một cách rõ rệt hơn, gần đúng với yêu cầu học thuyết phân chia quyền lực của Montesquieu. Ngay từ thời mới thành lập ra nhà nước Hợp chủng Mỹ châu (hơn 200 năm về trước) cùng với quan niệm về tính tối cao của Hiến pháp, người Mỹ đã đề cao vai trò của các Tòa án trong tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước của mình. Những tư tưởng đó là rất xa lạ với tập quán của Châu Âu lục địa và kể cả với đất nước từng là mẫu quốc của họ, mà cho tới những năm 80 của thế kỷ mới đây các nước Châu Âu mới bừng tỉnh nhận ra vai trò của toà án [9].

### **3. Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phân nhiệm và kiểm soát giữa các quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp (Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp Việt Nam năm 2013)**

Do những điều kiện chủ quan và khách quan khác nhau, nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước mãi đến hiện nay của Hiến pháp năm 2013 mới đây mới được quy định. Về nguyên tắc hệ thống pháp luật Việt Nam không thuộc nhóm hệ thống pháp luật Dân sự (civil law), nhưng do điều kiện của lịch sử đã từng là thuộc địa của Pháp quốc, và sau này thuộc hệ thống pháp luật các nước xã hội chủ nghĩa, nên hệ thống pháp luật Việt Nam có nhiều nét tương đồng với hệ thống pháp luật dân sự, và nhất là của thời kỳ tập trung bao cấp, nên mọi vấn đề liên quan đến nhà nước cần phải phải quy định

một cách chi tiết, thì mới có cơ may cho việc thực hiện trên thực tế.

Nói như vậy điều đó hoàn toàn không có nghĩa vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước chưa hề có ở Việt Nam. Không phải như vậy, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước dù ít dù nhiều đã có. Giống như các nước khác, một khi đã có Hiến pháp thành văn và thừa nhận hiệu lực tối cao của nó, thì đã có sự kiểm soát quyền lực. Thậm chí có nhiều người cho rằng, dưới chế độ phong kiến, quyền lực của nhà nước phong kiến Việt Nam cũng đã từng bị kiểm soát và giới hạn ít nhiều bằng chế độ làng xã [10].

Cho dù có như vậy đi chăng nữa, với nguyên tắc tập quyền, không phân chia quyền lực, cũng với độ tập trung bao cấp, và chế độ lãnh đạo một Đảng, thì nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước không thể có điều kiện đầy đủ bắt buộc phải thực hiện.

Chính vì vậy để sửa đổi những vấn đề tồn tại này, Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 đã quy định rõ: *quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phân nhiệm và kiểm soát giữa các quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp*. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, kiểm soát quyền lực nhà nước được quy định ở tầm Hiến pháp. Sự kiểm soát quyền lực nhà nước trước hết phải được thể hiện trong sự phân quyền. Quyền lực nhà nước một khi không được phân ra thì khó có sự kiểm soát. Khác với các Hiến pháp trước đây, quyền lực nhà nước của Hiến pháp năm 2013 được phân rõ cho ba quyền. Khoản 2 của Điều 69 Hiến pháp này quy định rõ: “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp...” Khoản 1 Điều 94 quy định: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp...” Và nhất là khoản 1 Điều 102 Hiến pháp quy định: “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước CHXHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp”.

Đây là một trong những bước tiến lớn trong lịch sử Việt Nam, mặc dù vẫn là tập quyền, nhưng vẫn có sự quy định rõ cho 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp với 3 cơ quan tương ứng thực hiện. Đó là cơ sở cơ bản nhất cho việc thực hiện quy định “*kiểm soát quyền lực*” ở Điều 2 Chương I – về nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, mà không có một bản Hiến pháp nào lịch sử thể hiện.

Tiếp theo quy định có tính nguyên tắc trên là nội hàm của kiểm soát quyền lực nhà nước phải được phản ánh tập trung vào sự kiểm soát bên trong giữa các cành quyền lực, mà trọng tâm là kiểm soát Chính phủ - hành pháp. Mặc dù bộ máy nhà nước Việt Nam trước đây và hiện nay vẫn không tuyên bố theo mô hình đại nghị, nhưng những hình hài của đại nghị vẫn được thể hiện trong các quy định của mình. Đó là việc Quốc hội – lập pháp do nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình bầu ra, trực tiếp thành lập ra Chính phủ - hành pháp, và Chính phủ này phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội (Điều 94). Chính phủ có trách nhiệm hoạch định chính sách và trình chính sách trước Quốc hội (Điều 96 khoản 2). Và cụ thể hơn nữa Quốc hội có quyền giám sát Chính phủ với nhiều hình thức khác nhau như việc nghe báo cáo, cũng như sự giải trình của Chính phủ, đại biểu Quốc hội chất vấn Thủ tướng và các thành viên Chính phủ. Trong trường hợp đặc biệt Quốc hội có quyền bãi miễn Thủ tướng và các thành viên của Chính phủ (Khoản 7 Điều 70)... Đó là trọng tâm của sự kiểm soát quyền lực nhà nước.

Điểm rõ nhất cho việc thực hiện nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước Việt Nam mang dáng dấp quy định của Hiến pháp các nước dân chủ tư sản nữa là quy định trong Hiến pháp năm 2013 Khoản 1 Điều 88, khi Hiến pháp này quy định quyền của Chủ tịch nước trong việc đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc Hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn 10 ngày, kể từ khi pháp lệnh được thông qua, nêu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban Thường vụ Quốc Hội vẫn

biểu quyết tán thành, mà Chủ tịch nước vẫn không đồng ý, thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất. Đây là quyền phủ quyết tương đối của hành pháp đối với văn bản luật của lập pháp. Nhưng quyền này không được hiến pháp mở rộng sang lĩnh vực lập pháp của Quốc hội, mà chỉ đối với pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Bên cạnh những điểm thuận lợi nói trên, cơ chế kiểm soát quyền lực của Hiến pháp mới vẫn còn nhiều biểu hiện khó khăn cho việc thực hiện trên thực tế sau này. Điểm khó khăn thứ nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, vẫn như trước đây, phải đặt trong khung cảnh của nguyên tắc tập quyền, tất cả quyền lực nhà nước đều phải đặt dưới quyền lực tối cao của Quốc hội, nên trong Hiến pháp mới vẫn không có quy định nào thể hiện sự kiểm soát quyền lực nhà nước đối với Quốc hội – lập pháp, trừ một quy định trưng cầu dân ý của khoản 15 Điều 70, nhưng quyết định trưng cầu này vẫn được Hiến pháp giao cho Quốc hội quyết định. Điểm hay nhất của cơ chế kiểm soát trong lý thuyết của nhà tư sản ở Mỹ được biến thành cơ chế “*kìm chế và đối trọng*” (checks and balances), tức là tự kiểm soát giữa các nhánh quyền lực với nhau: giữa lập pháp với hành pháp và ngược lại, giữa hành pháp với tư pháp và ngược lại, giữa lập pháp với tư pháp và ngược lại. Nhưng rất tiếc rằng ở Việt Nam chỉ có chiều đi xuôi giữa lập pháp với hành pháp, giữa lập pháp đối với tư pháp, mà không có chiều ngược lại.

Điểm khó khăn thứ hai nằm ở chỗ kiểm soát quyền lực chủ yếu nằm ở trạng thái phòng ngừa trước sự lạm quyền có khả năng có thể xảy ra. Ví dụ thông qua việc giám sát của lập pháp, mà hành pháp chỉnh sửa lại các chủ trương chính sách của mình, thậm chí trong trường hợp mất uy tín các chính khách cần phải từ chức... Nhưng trong trường hợp bất phân thắng bại, thì cần phải có sự xét xử của tư pháp - tòa án. Nhưng cho đến hiện nay của Hiến pháp mới tư pháp của Việt Nam vẫn không có chức năng



của việc xét xử các hành vi của lập pháp và hành pháp.

Điều khó khăn thứ ba, Nhà nước Việt Nam đã từ lâu nay đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, hình thành bộ máy lãnh đạo từ trung ương tới địa phương năm song song, và tách khỏi bộ máy nhà nước. Theo quy định của Điều 4 Hiến pháp mới, Đảng Cộng sản Việt Nam và tổ chức của Đảng phải chịu sự giám sát của nhân dân, phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Nhưng cho đến nay vẫn chưa có quy định về hình thức, biện pháp giám sát của nhân dân đối với Đảng. Như những phân tích ở phần trên đã nêu, mặc dù không tổ chức theo chế độ đại nghị, nhưng Nhà nước Việt Nam vẫn có dấu ấn của chế độ này, mà một trong những biến thể của nó là từ chỗ phân quyền giữa lập pháp và hành pháp đã chuyển thành phân quyền giữa đảng cầm quyền (đảng nắm hành pháp) với đảng đối lập trong nghị viện. Việc chưa có quy định về hình thức và biện pháp giám sát của nhân dân đối với Đảng cầm quyền, dù đã được ghi trong hiến pháp,

cũng là sự khó khăn cho việc thực hiện cơ chế kiểm soát của Việt Nam

Vì vậy thực hiện nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước vẫn là một thử thách lớn của Hiến pháp năm 2013 ở Việt Nam.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Leo: Nhân tính của người Trung quốc, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2007.
- [2] Bertrand Russell, Quyền lực, Nxb Hiện đại, S.tr. 18.
- [3] J. S. Mill: Bàn về tự do, Nxb. Tri thức, H. 2006.
- [4] Federalist papers, số 51.
- [5] Henkin Elements of Consittutionalism Unpublished Manuscript, 2000.
- [6] Chính trị thế giới, Nxb. Văn hóa thông tin, 2009.
- [7] “Chủ nghĩa hợp hiến và các nền dân chủ đang nổi lên” (“Constitutionalism and Emerging Democracies”).
- [8] Federalist papers, số 51.
- [9] Học viện Chính trị Quốc gia. Tập bài giảng Chính trị học, NXB chính trị quốc gia 2000, Hà Nội, tr.352.
- [10] Phan Ngọc - Một cách tiếp cận văn hóa, Nxb. Thanh niên, 1999.

## The Constitution must be a Controlling State Power Document

Nguyễn Đăng Dung

*Institute for Research on Policy, Law and Development,  
169 Tây Sơn, Đống Đa, Hanoi, Vietnam*

**Abstract:** Based on theoretical analyses, the author of this paper clarifies the contents concerning stste power controlling as stipulated in the 2013 constitution of the SRV, and points out the diffiulties of their implementation.

**Keywords:** The Constitution; controlling state power.