

# VÀI NÉT VỀ THỂ CHẾ TAM QUYỀN PHÂN LẬP Ở ANH

Trịnh Thị Hiền  
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước luôn là vấn đề phức tạp và có ý nghĩa quyết định đến toàn bộ hệ thống chính trị, hình thức chính thể, cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước và đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của mỗi quốc gia. Tìm hiểu thể chế tam quyền phân lập ở nước Anh nhằm có cái nhìn khái quát về tổ chức bộ máy quyền lực nhà nước Anh. Qua đó có thể hiểu rõ hơn về hệ thống chính trị, hình thức chính thể, đời sống chính trị, kinh tế... của một nước theo chính thể Quân chủ Đại nghị.

## I. MỘT SỐ KHÁI NIỆM CƠ BẢN

### 1. Tư tưởng về quyền lực và phân chia quyền lực

Vấn đề quyền lực đã được nghiên cứu ngay từ thời cổ đại, trong tác phẩm “Chính trị Aten”, Aristote đã chỉ ra quyền lực không chỉ là cái vốn có của sự vật biết cảm giác mà của cả giới tự nhiên vô cơ. Trong thời Trung cổ, các nhà thần học đưa “quyền lực Thượng đế” lên vị trí hàng đầu. Họ xem loài người chỉ là cái phát sinh từ quyền lực Thượng đế. Các nhà không tưởng và các nhà Bách khoa thời Phục hưng đã bàn về vấn đề lật đổ quyền lực phong kiến để xác lập quyền lực tư sản. Tuy

nhiên, họ chỉ nhấn mạnh quyền lực nhà nước và xem nhà nước là “vương quốc của lý trí”. Nhà chính trị học Mỹ K.Đantra cho rằng, nắm quyền lực có nghĩa là buộc người khác phải phục tùng. Còn Lepbic Lipsson xem quyền lực là khả năng đạt tới kết quả nhờ một hành động phối hợp. Nếu lên một định nghĩa có tính xác định hơn, các tác giả của cuốn Bách khoa Triết học Xô viết cho rằng, quyền lực là khả năng thực hiện ý chí của mình có tác động đến hành vi, phẩm hạnh của người khác nhờ một phương tiện nào đó như uy tín, quyền hành, nhà nước, sức mạnh<sup>1</sup>.

Về tư tưởng phân quyền, Aristote hay nhà khai sáng Montesquieu đều cho rằng trong bất kỳ nhà nước nào cũng phải có 3 yếu tố: cơ quan ban hành pháp luật; cơ quan thực thi pháp luật; toà án. Tuy nhiên, khác với tư tưởng của Aristote, mới chỉ dừng ở việc phân biệt các lĩnh vực hoạt động của nhà nước, tư tưởng của Montesquieu đã phát triển một cách toàn diện và trở thành học thuyết. Ông đã chỉ ra phương thức phân chia quyền lực và chỉ ra 3 hình thái quyền lực cơ bản: lập pháp, hành pháp, tư pháp và tương ứng với 3 quyền

<sup>1</sup> Đinh Văn Mậu, *Chính trị học đại cương*, Nxb Tp.HCM, 1996, tr .68.

đó là 3 cơ quan: chính phủ, quốc hội, tòa án. Đặc biệt, giữa các cơ quan này có sự cô lập hoàn toàn về thẩm quyền trong lĩnh vực chuyên môn và để tránh tập trung quyền lực vào tay một hoặc một nhóm người thì cần phải sử dụng cơ chế dùng quyền lực để kiểm soát quyền lực.

Học thuyết phân quyền của Montesquieu được xuất phát trên cơ sở chặt chẽ, đó là sự quan sát từ thực tiễn tình hình xã hội nước Anh lúc bấy giờ, đặc biệt sự mô tả Hiến pháp nước Anh<sup>2</sup> chính là nguồn cảm hứng cho suy luận của Montesquieu về phân quyền. Do đó, học thuyết của Montesquieu về phân chia quyền lực có những điểm mới so với những quan điểm trước đó. Ông đã kết hợp được cách hiểu về tự do với tư tưởng ghi nhận phân chia quyền lực từ góc độ hiến định. Ông khẳng định tự do “chỉ có thể được thiết lập bởi các đạo luật và thậm chí các đạo luật chính”. Bên cạnh đó, ông đã đưa các cơ quan tư pháp vào một nhánh quyền lực riêng biệt. Nói cách khác, “việc biện giải cho chế độ đại nghị (parliamentarianism) như một hệ thống cai trị dựa trên sự giới hạn các thẩm quyền lập pháp và hành pháp đã được bổ sung thêm nguyên tắc về sự độc lập của các quan tòa”<sup>3</sup>.

Học thuyết tam quyền phân lập có giá trị rất lớn trong thực tiễn tổ chức bộ máy nhà

nước của nhiều nước trên thế giới. Đa số hiến pháp của các nước tư bản hiện nay đều khẳng định nguyên tắc phân quyền như một nguyên tắc cơ bản của việc tổ chức quyền lực nhà nước, nhưng bản thân học thuyết này cũng có một số bất cập. Một trong những bất cập lớn nhất là nó chưa chỉ ra được sự ảnh hưởng của các đảng phái chính trị đến các hoạt động của chế độ nhà nước sau này. Đây chính là yếu tố cơ bản làm biến dạng các nhánh quyền lực nhà nước hiện nay và qua đó cũng khiến cho Hiến pháp ở nhiều nước không có lực thực sự trên thực tế. Như vậy, điểm yếu của học thuyết phân quyền là không thấy được sự gắn kết hết sức chặt chẽ giữa hành pháp và lập pháp trong việc hoạch định chính sách nhà nước. Trong nhiều trường hợp hành pháp và lập pháp không khác nào hai cơ quan của cùng một đảng cầm quyền. Chính bởi vậy, đảng cầm quyền phải là chủ thể duy nhất cần chịu trách nhiệm cụ thể trước sự phát triển của các quốc gia.

## **2. Khái niệm thể chế và thể chế tam quyền phân lập**

Thể chế là hệ thống những quy định, luật lệ, giá trị, chuẩn mực hợp thành những nguyên tắc, tổ chức và phương thức vận hành của một xã hội ở giai đoạn phát triển nhất định của lịch sử.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Hiến pháp Anh là hiến pháp không thành văn, bao gồm các quy định về tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước nằm trong các đạo luật cơ bản và các quy ước truyền thống.

<sup>3</sup> *Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước*, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 2002, tr.31.

<sup>4</sup> Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, *Thể chế thế giới đương đại*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.

Thể chế tam quyền phân lập là thể chế mà ở đó ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp do các cơ quan nhà nước khác nhau đảm nhận. Các cơ quan đó kiểm chế và đối trọng lẫn nhau đồng thời đều phải hoạt động trong khuôn khổ pháp luật.

## II. THỂ CHẾ TAM QUYỀN PHÂN LẬP TRONG TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC ANH

Có rất nhiều biện pháp kiểm soát quyền lực nhưng quan trọng và khả thi nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực ngay trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, sự phân quyền và kiểm soát quyền lực nhà nước được vận dụng và thực hiện ở mỗi quốc gia lại có những nét riêng biệt để phù hợp với đặc điểm văn hoá, truyền thống lịch sử và trình độ dân chủ ở mỗi nước.

Cùng với tính chất không triệt để của cuộc Cách mạng Tư sản Anh năm 1640, với sự tồn tại lâu đời của Nghị viện nước Anh đã dẫn tới sự ra đời của chính thể Quân chủ Đại nghị nhằm dung hoà lợi ích của giai cấp phong kiến chưa bị đánh bại và giai cấp tư sản đang lên chưa đủ sức mạnh thống trị xã hội<sup>5</sup>.

### 1. Ba nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước Anh

#### \* Cơ quan lập pháp

Thuật ngữ “cơ quan lập pháp” (legislature) để chỉ Nghị viện có nguồn gốc ở Anh, xuất hiện vào thế kỷ 17 trong quá trình xung đột giữa Nhà vua và Nghị viện về vấn đề tranh giành quyền lực lập pháp. Tuy nhiên cho đến nay lập pháp không phải là chức năng duy nhất của cơ quan đó, bởi vậy thuật ngữ tổng hợp khác được sử dụng - Nghị viện (Parliament). Nghị viện tượng trưng cho truyền thống chính trị, là chỉ số quan trọng của đời sống chính trị. Có ai đó đã nói rằng lịch sử nước Anh nếu không có lịch sử của Nghị viện Anh thì không còn là lịch sử.

Nghị viện Anh là một trong những Nghị viện đầu tiên trên thế giới xuất hiện từ thế kỷ 12, 13, được hình thành chủ yếu thông qua cơ chế hai viện, đảng đối lập và các uỷ ban lựa chọn.

Hạ viện (viện bình dân) Anh do nhân dân trực tiếp bầu từ các đơn vị bầu cử, hoạt động với nhiệm kỳ 5 năm. Số lượng thành viên của Hạ viện thay đổi theo dân số. Khác với Hạ viện, Thượng viện Anh (viện quý tộc) bao gồm quý tộc thừa kế, quý tộc trọn đời và các giám mục của Nhà thờ Anh. Thượng viện Anh là Thượng viện duy nhất trên thế giới có số lượng thành viên thay đổi theo thời gian và có phương thức thành lập không dân chủ (nhiệm kỳ suốt đời). Cơ cấu tổ chức của Hạ viện gồm một Chủ tịch và ba Phó chủ tịch. Chủ tịch của Hạ viện là người của đảng cầm quyền, lãnh đạo mọi hoạt động của Hạ viện, đại diện cho Hạ viện trong quan hệ với Nhà vua, Chính phủ và các cơ quan khác. Thượng

<sup>5</sup> Nguyễn Văn Huyền và Tống Đức Thảo. *Một số đặc điểm tổ chức và vận hành hệ thống chính trị Anh - Pháp - Mỹ dưới góc độ của chính trị học so sánh*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 1/2007, tr. 20.

viện có một Chủ tịch và hai Phó chủ tịch. Chủ tịch của Thượng viện là thành viên của Chính phủ do Nhà vua bổ nhiệm theo đề nghị của Thủ tướng (với nhiệm kỳ 5 năm). Hai Phó chủ tịch Thượng viện được bầu với nhiệm kỳ 1 năm. Bộ phận thư ký của Hạ viện và Thượng viện đều do Tổng thư ký (*Do Nhà vua bổ nhiệm không theo nhiệm kỳ, là cố vấn về những vấn đề thủ tục hoạt động, quyền hạn của Hạ viện*) phụ trách.

Hạ viện và Thượng viện đều thành lập các uỷ ban, mỗi uỷ ban phụ trách một vấn đề hay lĩnh vực nhất định. Hạ viện có hai loại uỷ ban: Uỷ ban Thường trực và Uỷ ban Lâm thời. Thượng viện ngoài hai uỷ ban trên còn thành lập uỷ ban tay lái để phối hợp hoạt động giữa các uỷ ban thường trực và các uỷ ban lâm thời.

Hạ viện là cơ quan quyền lực tối cao trong bộ máy nhà nước và thường là sau các cuộc bầu cử, đảng nào chiếm đa số ghế trong Hạ viện sẽ có quyền đứng ra thành lập Chính phủ, lãnh tụ của đảng trở thành Thủ tướng. Vì vậy, trên thực tế đảng cầm quyền nắm cả quyền lập pháp và hành pháp, nghĩa là kiểm soát hoạt động của Hạ viện. Hạ viện do nhiều đảng phái tham gia, các đảng thành lập đảng đoàn của mình nhưng chỉ có Công đảng và Đảng Bảo thủ có ảnh hưởng quan trọng, thay nhau điều hành quyền lực nhà nước. Hạ viện là cơ quan lập pháp nhận sự uỷ quyền trực tiếp từ nhân dân, do vậy có chức năng phê chuẩn tất cả các đạo luật và hiệp định ký với nước ngoài, có quyền phủ quyết đối với

Thượng viện. Tuy quan hệ của Thượng viện và Hạ viện là quan hệ không đối xứng, hầu như tất cả quyền lập pháp thuộc về Hạ viện. Thượng viện không có quyền phong toả các dự luật đã được Hạ viện thông qua. Nhưng Thượng viện có quyền trì hoãn việc ban hành luật (trừ những đạo luật liên quan đến tài chính quốc gia). Mặc dù quyền trì hoãn này không quá một năm nhưng cũng có tác dụng ngăn cản, kiểm chế nhất định quyền lực của Hạ viện<sup>6</sup>.

Thượng viện cũng tránh đối đầu với Chính phủ vì họ chỉ có thể trì hoãn pháp luật chứ không thể cản trở được và điều này cũng có thể đe dọa đến quyền lợi của họ. Thượng viện còn có chức năng tư pháp. Tuy nhiên, nó chỉ giới hạn ở việc đưa ra quan điểm và giải thích luật.

Như vậy, cũng như các nước theo cơ chế hai viện, Nghị viện Anh đã tạo ra một cơ chế làm luật khá chặt chẽ, khắc phục được những khiếm khuyết của quy trình lập pháp, thoả mãn được lợi ích của nhiều đảng phái và tầng lớp trong xã hội. Cơ chế hai viện cũng tạo ra khả năng tự kiểm soát của quyền lập pháp. Thượng viện và Hạ viện là hai cơ chế giám sát nhau, bổ sung nhau và tạo ra sức mạnh để kiểm soát các nhánh quyền còn lại. Nhưng vì hoạt động theo cơ cấu hai viện cho nên quá trình thông qua luật và thông qua các chính

<sup>6</sup> Trịnh Thị Xuyên "Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của Vương quốc Anh". Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 6/2006, tr.29.

sách lại diễn ra chậm chạp và nhiều khi gây cản trở cho hành pháp. Trong trường hợp đại diện ở Thượng viện và Hạ viện là các đảng khác nhau thì cơ chế hai viện lại là điều kiện để các đảng gia tăng sức mạnh và bảo vệ quyền lợi của đảng mình hoặc nhóm xã hội mà đảng đó đại diện<sup>7</sup>. Tuy nhiên, Hạ viện bao giờ cũng giữ một vai trò và vị trí cao hơn Thượng viện.

### \* Cơ quan hành pháp

Nước Anh với chính thể Quân chủ Đại nghị, đứng đầu hành pháp là Thủ tướng - chủ tịch đảng chiếm đa số trong Hạ viện Anh do Nữ hoàng bổ nhiệm (Nữ hoàng có quyền bổ nhiệm Thủ tướng nhưng thực tế đó là lãnh tụ đảng chiếm đa số trong Hạ viện). Chính phủ bao gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng đứng đầu các bộ. Đặc điểm của cách tổ chức Chính phủ ở Anh đó là có sự hiện diện của Nội các Anh với thành viên là Thủ tướng, các Phó Thủ tướng và một số Bộ trưởng quan trọng như Ngoại giao, Quốc phòng, Chánh văn phòng Nội các. Thủ tướng Anh có quyền lực rất lớn và nắm toàn bộ hệ thống hành pháp của nước Anh. Nước Anh tiêu biểu cho chế độ Thủ tướng chế.

Nội các là cơ quan quyền lực cao nhất trong cơ quan hành pháp với thành phần do

Thủ tướng chỉ định. Nội các lãnh đạo chung bộ máy hành chính. Nội các có nhiệm vụ: Quyết định chính sách để trình lên Quốc hội; Chỉ huy tối cao mọi hành vi của hành pháp theo chính sách đã được Quốc hội chấp thuận; Phối hợp, điều hành hoạt động của các bộ; Dự thảo các dự luật cho Quốc hội thảo luận thông qua. Do vai trò quan trọng của Nội các, Thủ tướng Anh cần sự ủng hộ của các thành viên Nội các.

Các bộ trưởng có thể chia làm bốn nhóm: Bộ trưởng lãnh đạo các bộ do đảng cầm quyền cử; Bộ trưởng không bộ; Bộ trưởng nhà nước; Bộ trưởng thư ký. Các Bộ trưởng có trách nhiệm điều hành cơ quan mình phụ trách. Họ có thể từ chức nếu không hoàn thành nhiệm vụ hoặc bất đồng với ý kiến của Thủ tướng. Các Bộ trưởng chịu trách nhiệm trực tiếp trước Thủ tướng. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Hạ viện.

### \* Cơ quan tư pháp

Hệ thống toà án ở Anh được thành lập từ rất sớm và được phân làm hai cấp: trung ương và địa phương. Ngoài ra còn có các toà án chuyên ngành như: toà án Hành chính, toà án Quân sự... Và đặc biệt, ở Anh không có Bộ Tư pháp và không có hệ thống công tố mà thay vào đó là hệ thống luật sư.

Toà án trung ương là toà án tối cao và bao gồm ba bộ phận: Toà án Hình sự tối cao, có thẩm quyền xét xử các vụ án hình sự quan trọng; Toà án Tối cao (toà sơ thẩm) có thẩm quyền xử các vụ việc tranh chấp dân sự vượt

<sup>7</sup> Nguyễn Văn Huyền và Tống Đức Thảo. *Một số đặc điểm tổ chức và vận hành hệ thống chính trị Anh - Pháp - Mỹ dưới góc độ của chính trị học so sánh*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 1/2007, tr. 26, 27.

khởi thẩm quyền của toà án địa phương; Toà Kháng án (toà phúc thẩm).

Toà án địa phương gồm toà Hoà giải và toà án Quận. Toà Hoà giải là cấp thấp nhất, thẩm phán là người hoạt động kiêm nhiệm và không ăn lương. Toà án Quận có quyền xét xử các vụ án mà toà Hoà giải không được quyền giải quyết.

Với hệ thống luật sư thay cho hệ thống công tố, Toà án Anh tiến hành xét xử theo thủ tục tranh tụng. Thủ tục này đã nâng cao vai trò của luật sư gỡ tội, bào chữa. Do vậy, thẩm phán ở Toà án Anh chỉ đóng vai trò như người điều khiển việc tranh tụng giữa hai vị luật sư, chỉ được xét xử luật áp dụng và chỉ được giảm hình phạt đã được tuyên của toà sơ thẩm. Tuy nhiên, thẩm phán lại có quyền sáng tạo ra pháp luật, nhất là với các vụ việc được Toà án Tối cao xét xử.

## **2. Mối quan hệ giữa ba nhánh quyền lực của nhà nước Anh**

### **\* Quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp**

- *Nghị viện có vai trò kiểm soát hành pháp.* Điều này thể hiện ở sự phụ thuộc của Chính phủ vào sự tín nhiệm của Nghị viện và chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Hạ viện thành lập Chính phủ và có thể giải tán Chính phủ thông qua bỏ phiếu bất tín nhiệm, thực hiện chức năng giám sát hoạt động của Chính phủ nhưng trên thực tế không xảy ra vì tính kỷ luật đảng rất cao.

- *Hạ viện kiểm soát hành pháp thông qua các ngày đối lập, các uỷ ban Hạ viện.*

Trong các ngày đối lập, các phe đối lập đưa ra các câu hỏi chất vấn Chính phủ. Thời gian chất vấn diễn ra một tiếng đồng hồ từ thứ hai đến thứ năm. Các Bộ trưởng luân phiên nhau trả lời. Thủ tướng phải trả lời những câu hỏi về Chính phủ trong 30 phút/tuần vào ngày thứ tư, thứ năm. Trong vòng 48 giờ những câu hỏi phải được trả lời, không cần phải đúng thứ tự và được phép có câu hỏi bổ sung.

Thông qua các uỷ ban lựa chọn, Hạ viện kiểm soát Chính phủ bằng cách các uỷ ban này có quyền điều tra một lĩnh vực cụ thể của Chính phủ, với quyền được thu thập bằng chứng và hiệu triệu các nhân chứng<sup>8</sup>.

Trong lĩnh vực tài chính, Nghị viện giám sát Chính phủ thông qua hoạt động của Tổng thanh tra và Uỷ ban Kiểm toán công.

Tuy nhiên, cơ quan hành pháp cũng có sự độc lập tương ứng của mình đó là: Chính phủ cũng có chức năng kiểm soát tiến trình làm luật của Hạ viện, có quyền yêu cầu Nhà vua giải tán Hạ viện trước kỳ hạn (5 năm) khi Hạ viện từ chối thông qua một quyết định nào đó của Chính phủ, khi đảng cầm quyền đang chiếm ưu thế nếu bầu Hạ viện mới. Ví dụ, trong thế kỷ XX, Hạ viện đã bị giải tán

<sup>8</sup> Trịnh Thị Xuyên "Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của Vương quốc Anh". Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 6/2006, tr.31.

trước thời hạn 20 lần. Hạ viện cũng có thể tự tuyên bố giải tán, hoặc thông qua luật kéo dài nhiệm kỳ của mình.

Ngoài ra, Chính phủ cũng có chức năng tự kiểm soát, đó là Thủ tướng Anh có quyền cách chức Chính phủ không phải thông qua Nghị viện.

**\* Quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp**

Chủ tịch Thượng viện là người đứng đầu cơ quan tư pháp - Chánh án toà án Tối cao, có quyền bổ nhiệm các thẩm phán của tất cả các toà án.

Toà án không có khả năng bác bỏ một đạo luật của Nghị viện. Theo thông lệ, Thượng nghị viện là toà án tối cao nhất, chỉ xét xử những vụ kháng án của tất cả các toà án. Quyết định của toà án này là quyết định cuối cùng không được kháng án.

**\* Quan hệ giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp**

Quan điểm pháp lý của hành pháp cho phép các thẩm phán quyết định các bộ trưởng và công chức của họ có hoạt động theo đúng quyền lực do luật định hay không. Các thẩm phán còn có quyền quyết định một quan chức nào đó đã vượt quá thẩm quyền hoặc vi phạm luật.

Toà án có vai trò kiểm chế hành pháp. Tuy nhiên, vai trò này không được ghi thành văn bản.

Nhìn chung, thể chế tam quyền phân lập đã trở thành nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Anh. Tuy nhiên, sự hợp nhất giữa ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp chưa tạo được sự cân bằng. Đó là Nghị viện thiếu sự chế ước và ràng buộc của một bản Hiến pháp thành văn, thiếu sự giám sát của tư pháp về mặt lập pháp, lập hiến<sup>9</sup>.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trịnh Thị Xuyên. *Cơ chế kiểm soát quyền lực của Vương quốc Anh*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 6/2006.
2. Trịnh Thị Xuyên. *Vai trò của Đảng chính trị trong bầu cử Hạ nghị viện Anh quốc*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 5/2007.
3. Nguyễn Văn Huyền và Tống Đức Thảo. *Một số đặc điểm tổ chức và vận hành hệ thống chính trị Anh - Pháp - Mỹ dưới góc độ của chính trị học so sánh*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 1/2007.
4. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. *Thể chế thế giới đương đại*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.
5. Đinh Văn Mậu. *Chính trị học đại cương*, Nxb Tp. HCM, 1996.

<sup>9</sup> Trịnh Thị Xuyên "Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của Vương quốc Anh". Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 6/2006, tr.35.