

# Quyền lực Nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công và phối kết hợp giữa 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp

Nguyễn Đăng Dung\*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,  
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 29 tháng 11 năm 2007

**Tóm tắt.** Cho dù nhà nước có được tổ chức theo mô hình phân quyền nào đi chăng nữa, thì hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí lập pháp là nhu cầu của hành pháp, hay nói một cách khác chương trình làm việc của Quốc hội - lập pháp là chương trình của Chính phủ - hành pháp. Đó là một quy luật của việc tổ chức quyền lực nhà nước thời hiện đại, một biểu hiện sự thống nhất của quyền lực, nhưng vẫn có sự phân chia, mà chúng ta gọi là sự phân công quyền lực.

Học thuyết phân quyền kể từ khi ra đời cho đến khi được Montesquieu nâng cấp lên thành học thuyết phân quyền trong thời kỳ khai sáng những năm đầu tiên của Cách mạng tư sản Pháp đã trở thành xương sống của việc tổ chức quyền lực nhà nước khắp nơi trên thế giới. Phân quyền như là một đòi hỏi của dân chủ. Một nội dung chính của Hiến pháp. Ở đâu không phân quyền thì ở đó không có Hiến pháp. Trong những năm dài của cơ chế tập trung chúng ta không thừa nhận sự áp dụng học thuyết phân quyền. Cho nên học thuyết phân quyền đối với chúng ta là rất xa lạ: hầu như không biết hoặc biết rất ít về học thuyết này, cũng như sự áp dụng của học thuyết trong tổ chức cơ cấu của nhà nước tư sản.

Cho đến hiện nay với công cuộc đổi mới, mở cửa, và nhất là với công cuộc xây dựng

nhà nước pháp quyền, những hạt nhân hợp lý trong học thuyết phân quyền đã được chúng ta ghi nhận trong quy định của Hiến pháp năm 1992, sửa đổi năm 2001. Điều 2 của Hiến pháp hiện hành quy định:

*“Nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.”*

Từ chỗ phủ nhận hoàn toàn đến thừa nhận cho dù chỉ là một trong những hạt nhân nhỏ bé của học thuyết là cả một bước chuyển rất lớn trong nhận thức của chúng ta đã đến chỗ phải áp dụng một cách tương đối sự phân quyền. Từ đó không ít người kể các chuyên gia luật học, chính trị học và cả những chính khách trên các phương tiện

\* ĐT: 84-4-7566605

E-mail: dangdung52@yahoo.com

thông tin đại chúng đều có quan điểm cho rằng: Lập pháp phải do Quốc hội đảm nhiệm và hành pháp thì phải do Chính phủ đảm nhiệm, theo đúng tinh thần lời văn của quy định Hiến pháp. Thậm chí không ít người có ý kiến cho rằng cần phải chuyển mọi hoạt động có liên quan đến lập pháp, từ việc soạn thảo cho đến việc thông qua dự thảo luật cho Quốc hội, Chính phủ từ nay chỉ tập trung vào công tác hành pháp, tức là điều hành đất nước theo quy định của lập pháp đã được Quốc hội thông qua.

Sự quan niệm này có phần hơi tả, từ một thái cực này sang một thái cực khác. Thực tế sự phân quyền theo cách nói của nhà nước tư bản là phân công, phân nhiệm giữa lập pháp và hành pháp, còn theo cách nói của Việt Nam chúng ta hiện nay không hoàn toàn có nghĩa như vậy. Mà ngược lại hoạt động của hành pháp có ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động của lập pháp. Thậm chí Nghị viện lập pháp theo nhu cầu của Chính phủ - hành pháp.

Hãy nhìn lại lịch sử tổ chức bộ máy nhà nước thời kỳ cận hiện đại và hiện đại của các nhà nước điển hình, rất dễ dàng nhận thấy tính đúng đắn của nhận định trên. Tổ chức và hoạt động của lập pháp và hành pháp trên thực tế không có sự phân định một cách cứng nhắc theo tinh thần của học thuyết phân quyền, mà chúng có quan hệ mật thiết với nhau. Các hình thức quan hệ này quan trọng đến mức tạo thành mô hình tổ chức của nhà nước mỗi quốc gia. Đó là chính thể nhà nước: Chính thể đại nghị kể cả cộng hòa lẫn quân chủ; Chính thể cộng hòa tổng thống và chính thể cộng hòa hỗn hợp của sự pha trộn những đặc tính của hai loại hình đại nghị và cộng hòa tổng thống.

Thứ nhất, theo cách thức tổ chức của nhà nước đại nghị, lấy Anh quốc là điển hình, Chính phủ - hành pháp và Quốc hội/Hạ nghị viện - lập pháp đều cùng phản ánh ý chí của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng

chiếm đa số ghế trong Quốc hội thông qua một cuộc bầu phiếu phổ thông bầu ra Nghị sỹ Quốc hội, có quyền đứng ra thành lập Chính phủ. Thủ lĩnh của Đảng cầm quyền sẽ là Thủ tướng Chính phủ. Các thành viên của Chính phủ về nguyên tắc đều là những người có chân trong ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sỹ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó thôi, cộng với quyền trình dự án luật trước Quốc hội, nên gần như một nguyên tắc mọi dự luật đều xuất phát từ Chính phủ - hành pháp. Mọi hoạt động của Quốc hội - lập pháp và Chính phủ - hành pháp đều do đảng cầm quyền quyết định. Trong nhiều trường hợp người ta còn gọi Thủ tướng chính còn là thủ trưởng của cả cơ quan lập pháp. Quốc hội chỉ còn lại là kiểm soát Chính phủ và sẵn sàng thay đổi Chính phủ đang cầm quyền của đảng đối lập. Theo con số thống kê của nhiều nghị viện có tới hơn 90% tổng số các dự án luật được Quốc Hội/Nghị viện thông qua là dự án đệ trình từ Chính phủ.

Thứ hai, sự can thiệp hay là sự chủ động đề xuất các hoạt động lập pháp của hành pháp không chỉ được thể hiện ở các nước mà bộ máy được tổ chức theo thể chế đại nghị, mà hiến pháp của nhiều nước theo loại hình tổ chức này ghi nhận, mà cũng còn được thể hiện trong nhà nước, mà bộ máy nhà nước được tổ chức theo chế độ tổng thống như Mỹ quốc. Nếu Hiến pháp của các nước đại nghị quy định rõ sự can thiệp của hành pháp vào lập pháp như quyền trình dự án luật trước lập pháp của hành pháp, thì trong chế độ tổng thống không cho phép hành pháp và lập pháp có sự phối kết hợp với nhau. Một trong những biểu hiện này là việc quy định, hành pháp không được quyền trình dự án luật trước Quốc hội - lập pháp. Quyền lập pháp của hiến pháp được quy định dành riêng cho cơ quan lập pháp ngay từ khi có sáng quyền lập pháp. Chỉ các nghị sỹ thượng và hạ nghị

viện mới có quyền này. Trong khi đó các cơ quan hành pháp và cả người đứng đầu nhà nước đều không được có quyền trình dự án luật trước nghị viện. Đây là một trong những quy định tạo nên tính cứng rắn của việc áp dụng học thuyết quyền của các nhà nước cộng hòa tổng thống. Nhưng bằng các con đường không chính thức, tổng thống - người đứng đầu hành pháp can thiệp rất sâu vào quá trình lập pháp của Quốc hội. Ví dụ như việc thông điệp đọc hàng năm trước Quốc hội Mỹ (khoảng tháng Giêng), Tổng thống đã gửi yêu cầu lập pháp của mình sang cho Quốc hội - Lập pháp. Hoặc bằng con đường trình dự án luật của các đảng viên cùng đảng của mình, mà Tổng thống hành pháp can thiệp đến chương trình lập pháp của Quốc hội, và cuối cùng là bằng con đường phủ quyết (veto) tổng thống ngăn cản việc ban hành những đạo luật không phù hợp với ý chí của mình của cơ quan lập pháp - Nghị viện. Chính vì những lẽ đó mà trong một bài viết về "Quyền lập pháp của Tổng thống", ông Stephen Wayne đã viết:

*"Khái niệm về một Tổng thống có quyền lập pháp đã được phổ biến kể từ sau Chiến tranh thế giới Thứ hai. Từ đó đến nay vai trò này đã được thiết chế hoá, được thể hiện không chỉ vì cá tính độc đáo của một vị Tổng thống, một hoàn cảnh đặc biệt nào, mà chính là vì mọi người, trong đó có Quốc hội, báo chí, và công chúng trông đợi điều này" [1].*

Như vậy, qua những điều đã phân tích ở trên chúng ta rất dễ nhận thấy rằng, cho dù được tổ chức theo mô hình đại nghị, hay được tổ chức theo mô hình của chế độ tổng thống, thì lập pháp và hành pháp vẫn không có sự phân chia tuyệt đối với nhau, như cách hiểu của chúng ta. Mà mặc dù có sự phân quyền nhưng, hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí các hoạt động lập pháp lại còn là nhu cầu của hành pháp. Bản thân Quốc hội không có nhu cầu của sự lập pháp.

Tại sao lại như vậy? và tại sao cứ nói đến cơ cấu tổ chức nhà nước người ta nói đến phân quyền như là một đòi hỏi tất yếu khách quan của một nhà nước dân chủ? Và cũng chính vì lẽ đó mà trong công cuộc đổi mới hiện nay sau một thời gian dài tuyệt đối không áp dụng nguyên tắc phân quyền trong tổ chức hoạt động nhà nước xã hội chủ nghĩa, trong đó có Việt Nam chúng ta, lại cố gắng thực hiện sự phân công, phân nhiệm giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Những năm trước đây trong lý luận của chúng ta đều khẳng định tập quyền là một nguyên tắc tổ chức và hoạt động nhà nước, nhưng cả 4 bản hiến pháp được thông qua đều quy định một cách rõ ràng rằng, Quốc hội có chức năng lập pháp, Chính phủ - hành pháp và Tòa án - xét xử? Và ngược lại cứ nói đến nhà nước tư bản thì nguyên tắc của họ là phân quyền? Nhưng thực tế như nêu ở trên giữa chúng vẫn có sự phối kết hợp với nhau, thậm chí lập pháp làm luật theo nhu cầu của hành pháp.

Câu trả lời không phải là dễ. Nhưng điểm cần phải có trong câu trả lời là, đó là yêu cầu của dân chủ. Trong một nhà nước dân chủ, sự quản lý của nhà nước phải theo pháp luật. Chính phủ hành pháp chỉ hoạt động trên cơ sở của các đạo luật. Việc điều hành đất nước của hành pháp không dựa trên cơ sở của luật pháp là biểu hiện của một nhà nước độc tài, chuyên chế. Mà người có quyền thông qua luật đó lại là Quốc hội, người đại diện của nhân dân. Trong nhà nước dân chủ, Chính phủ - hành pháp luôn luôn đòi hỏi phải có luật để có cơ sở cho Chính phủ điều hành đất nước.

Trên thực tế, quyền lực có xu hướng tập trung cho hành pháp, nên đòi hỏi tuân theo nguyên tắc phân quyền như luôn luôn là một tiêu chí của dân chủ. Đó là lý do giải thích vì sao ở mọi nhà nước tư bản luôn luôn chủ trương phân quyền. Vì họ hiểu rằng mọi sự tập trung quyền lực ở đâu đó đều có nguy cơ

của một sự độc tài và chuyên chế. Dân chủ được định nghĩa rất khác nhau, nhưng cuối cùng vẫn là sự cho phép nhân dân thay đổi chính phủ.

Sự hợp lý của nhu cầu lập pháp của hành pháp còn thể hiện ở chỗ, chính thông qua các đề xuất lập pháp mà hành pháp có khả năng triển khai các chủ trương chính sách của đảng cầm quyền nằm trong chương trình tranh cử của họ trước nhân dân. Vì vậy, ở đây rõ ràng là nhu cầu lập pháp nằm trong tay hành pháp chứ không phải hoàn toàn nằm trong tay lập pháp. Trên thực tế ở đây không có một phân quyền tuyệt đối giữa lập pháp và hành pháp. Khi nghĩ ra học thuyết phân quyền các nhà tư tưởng hầu như không phát hiện ra vấn đề có sự phối kết hợp lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp trên thực tế sôi động sau này của hoạt động nhà nước dân chủ tư sản.

Bản thân khái niệm "điều hành" của Chính phủ, buộc chính phủ phải có các dự án luật cho Quốc hội. Không những thế sự ảnh hưởng của Chính phủ - hành pháp sang hoạt động Quốc hội - lập pháp còn vượt ra khỏi chương trình lập pháp của Quốc hội, mà còn sang tất cả các lĩnh vực khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Thậm chí trong nhiều trường hợp Chính phủ còn quyết định cả chương trình làm việc của Quốc hội. Đó là kinh nghiệm của nhiều nước phát triển như Pháp, Anh, Mỹ... Ở Pháp Quốc hội không có chương trình kỳ họp riêng mà chương trình đó do Chính phủ ấn định. Nghe ra có vẻ rất vi phạm dân chủ, nhưng nghĩ thực ra thì đúng là như vậy [2]. Vì nguồn lực và ưu tiên của nhà nước chỉ có một không thể cùng một lúc cùng chia cho Quốc hội lẫn Chính phủ.

Chính vì vậy trong tác phẩm chuyên luận của mình "Logic chính trị Mỹ", Samuel Kemell và G.C. Jacobson, đã viết:

"Câu cách ngôn mà mà Tổng thống Franklin Roosevelt đưa ra - "Mưu sự tại Tổng thống,

thành sự tại Quốc hội" - đã mô tả chính xác một khía cạnh quan trọng trong vai trò của Tổng thống thời kỳ hiện đại, khía cạnh mà nhà Lập hiến trước kia không dự tính khi đặt họ vào cuối quy trình lập pháp. Tuy nhiên sự gia tăng nhiệm vụ hành pháp của Tổng thống, cùng với việc Quốc hội ủy quyền tự quyết cho Tổng thống, đã bảo đảm rằng Quốc hội sẽ xem xét thật kỹ lưỡng các kiến nghị lập pháp của Tổng thống. Quốc hội bắt đầu cân nhắc toàn bộ ngân sách quan trọng hàng năm chỉ sau khi Tổng thống đệ trình các kiến nghị về thuế và chi tiêu của Chính phủ cho năm tài khóa tiếp theo, kèm theo các mục chi tiêu dự kiến của từng cơ quan liên bang. Tổng quát hơn, các nhà lập pháp hy vọng Tổng thống tư vấn cho họ những vấn đề chính sách hiện hành và công việc hành pháp và kiến nghị những điểm sửa đổi để nâng cao hoạt động. Tổng thống và những người được bổ nhiệm quản lý các cơ quan hành pháp liên bang, có lợi thế về thông tin, vì gắn liền với lợi thế về thông tin, gắn liền với quyền được ủy thác cũng có thể làm cho hành pháp giành được lợi thế khi kiến nghị dự luật. Đôi khi Tổng thống cũng có thể nâng cao khả năng thành công của dự luật họ mong muốn bằng cách không để các nhà lập pháp biết một số thông tin nhất định, nếu những người này ủng hộ một số chính sách mà tổng thống phản đối. Bằng nhiều cách, vai trò hành pháp trung tâm của các Tổng thống thời kỳ hiện đại bảo đảm cho họ có được vị trí chủ chốt trong quá trình lập pháp. Kết quả là, không có gì ngạc nhiên khi các ủy ban và tiểu ban của Quốc hội xem xét, đánh giá tới 90 % các sáng kiến của Tổng thống" [3].

Những năm gần đây sáng kiến lập pháp từ phía Chính phủ Việt Nam cũng chiếm một con số gần tương tự như vậy. Nhiều người đã có nhiều ý kiến cho rằng như vậy Chính phủ đã lấn sâu sang phần công việc của Quốc hội. Và hơn thế nữa thông qua việc trình các dự án, Chính phủ, các bộ có khả năng cho việc gài các quyền lợi của mình vào các dự án luật. Nhận xét về sự kiện có

tính khách quan này và gợi ý cho việc tránh được các hậu quả của sự gài các lợi ích của hành pháp vào các dự án luật, trong một hội thảo gần đây về "Dự án nâng cao năng lực của các cơ quan dân cử" ông Kevin Deveaux, cố vấn kỹ thuật dự án của UNDP đã nói:

*Việc nếu các Ủy ban tự soạn thảo dự án luật, trình và thẩm tra- như 2 Ủy ban của Quốc hội đã làm trong Khóa XI cũng là điều tốt lành, bởi nó thể nghiệm những khả năng có thể đảm đương được một tỷ lệ nhất định nào đó trong đầu vào của các dự án luật. Tránh sự độc quyền tuyệt đối của bên hành pháp. Song tuyệt đại đa số các dự án luật đều do cơ quan hành pháp trình Quốc hội cũng không phải là điều tệ hại, bởi đó là yêu cầu tất yếu của thực tế cuộc sống. Quốc hội không phải là cơ quan điều hành, vì vậy sẽ khó có thể nắm được những gì vướng mắc, những gì cần điều chỉnh để đảm bảo hiệu quả điều hành của cơ quan hành pháp như chính họ được. Vì vậy, cơ quan hành pháp trình dự án luật dường như là đương nhiên, và họ có động lực để làm việc đó. Quốc hội cần quan tâm và cần làm tốt phần việc quan trọng của mình đó là - thẩm tra và thông qua các dự án luật hơn là việc bàn khoăn rằng nếu để tỷ lệ quá lớn các dự án luật do các Bộ, ngành trình thì sẽ mờ nhạt đi vai trò "làm luật" theo đúng nghĩa đen của nó. Thay vì lo lắng điều đó, việc tốt hơn nên làm là thẩm định xem các dự án luật khi áp dụng vào cuộc sống thì người đại biểu với chức năng đại diện cho dân sẽ ảnh hưởng thế nào và phải cân đối giữa lợi ích giữa các đối tượng điều chỉnh của luật để chọn giải pháp tối ưu nhất. Chính từ hoạt động thẩm tra của các Ủy ban được đẩy mạnh, các dự án luật tại đó mới qua quá trình tương tác giữa các đại biểu, xung đột lợi ích địa phương và trung ương, giữa ngành, giới, dân tộc... ý kiến các chuyên gia, người dân... Đây cũng chính là khâu quan trọng quyết định chất lượng dự án luật [4].*

Những điều phân tích trên là những biểu hiện của sự thống nhất quyền lực nhà nước, mà các nhà nghiên cứu lý thuyết cũng như thực tiễn của hệ thống nhà nước tư bản chủ

nghĩa mặc dù đều thừa nhận sự áp dụng học thuyết phân quyền không thể bỏ qua.

Vậy thì Quốc hội/Nghị viện vẫn mang danh là cơ quan lập pháp còn lại là gì? Còn lại là trách nhiệm chính lý các dự án luật của chính phủ đệ sang theo ý chí của người dân, mà Quốc hội/Nghị viện là người đại diện [5], và là kiểm tra giám sát việc thực thi các chính sách đã được Nghị viện/Quốc hội thông qua. Hãy xem câu chuyện lịch sử dưới đây là một minh chứng:

Thuở ban đầu của nhà nước dân chủ tư sản Anh quốc, người ta cũng quan niệm rằng quyền lập pháp nằm trọn trong tay Nghị viện. Nhưng sau đó với sự vận động của tiến trình dân chủ quyền trình dự án luật rơi dần về tay của Chính phủ - hành pháp. Thông qua việc trình dự án luật, mà chính phủ thể hiện rõ những quan điểm chủ trương chính sách của mình (chính sách chủ trương của đảng cầm quyền). Việc chấp nhận chính sách cũng đồng thời hình thành dần dần trên cùng một cấp độ và cùng một lúc với việc thành lập ra Chính phủ. Mãi đến những năm đầu của thế kỷ XX, mới thống nhất được quan điểm này:

*"Các ông đã chấp nhận chúng tôi, thì cũng phải chấp nhận luôn cả chính sách của chúng tôi. Các ông không thể chỉ chọn lựa chính sách của chúng tôi mà lại không có chúng tôi, không chỉ lấy một cái này, mà lại bỏ cả cái kia kèm theo được.*

*- Một là nhận, thì nhận cả luôn,*

*- Hai là bỏ, thì bỏ cả luôn".*

Năm 1946 ông Herbert Morrison cựu Phó Thủ tướng Anh quốc đã tuyên bố như vậy. Và chính ông cũng tự nhận thấy trách nhiệm cai trị thường xuyên của chính phủ đối với đất nước, mà không phải Quốc hội/Nghị viện. Ông cho rằng:

*"- Ai chịu trách nhiệm về việc cai trị thường xuyên, Chính phủ hay là Quốc hội?*

*- Tôi xin nói các ngài rằng, Chính phủ phải chịu trách nhiệm... Công việc của Quốc hội là kiểm soát*

Chính phủ, hắt bỏ nó đi nếu muốn, cứ việc tấn công nó, phê bình nó.

- Vì Quốc hội không phải là cơ quan được tổ chức ra để coi việc cai trị thường xuyên,

- Nếu có, thì không ở xí này" [6].

Chế định chịu trách nhiệm này được hình thành ra như vậy trong lịch sử của Anh quốc, mà không bằng một đạo luật nào của họ ghi nhận. Mãi về sau này chế định quan trọng nói trên mới được các hiến pháp của nhiều nước ghi nhận, và chính nó trở thành một nguyên tắc quan trọng bậc nhất của mô hình chính thể đại nghị kể cả của các nền cộng hoà và của quân chủ lập hiến. Đây cũng là cơ sở pháp lý của việc giải tán Quốc hội và lật đổ Chính phủ, mà trả lại quyền thành lập chính phủ mới của người dân.

Cho dù việc tổ chức nhà nước theo mô hình phân quyền nào đi chăng nữa, thì hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí lập pháp là nhu cầu của hành pháp. Đó là một quy luật của việc tổ chức quyền lực nhà nước thời hiện đại, mà chúng ta

trong việc tiếp thu các kinh nghiệm của các nước trên thế giới không thể bỏ qua, đó là biểu hiện sự thống nhất của quyền lực, nhưng vẫn có sự phân chia, mà chúng ta gọi là sự phân công quyền lực.

### Tài liệu tham khảo

- [1] W. Stephen, *Quyền lập pháp của Tổng thống*, Harper và Row, New York, 1978.
- [2] *Tuyên ngôn độc lập nước Mỹ*, 1776.
- [3] Bài phát biểu của Ông Christophe Palles, Giám đốc Trung tâm Thư viện của Quốc hội Pháp ngày 20 tháng 11 năm 2007, Văn phòng Quốc hội Việt Nam.
- [4] K. Samuel Kernell, G.C. Jacobson, *Logic chính trị Mỹ*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2007.
- [5] Nguyễn Sỹ Dũng, *Triết lý Lập pháp*, *Tia sáng* 7 (2003) 1.
- [6] E. Robert, R. Ward, C. Macridis, *Modern Political Systems Europe*, Hall, Inc Englewood Cliffs, *New Jersey Library of Congress Catalog* 63 (1953) 156.

## State power is unity with delegation to and co-ordination among three powers: legislative, executive and judicial branch

Nguyen Dang Dzung

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,  
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

In any model separation of power, the executive branch still intervenes the legislative branch. Legislating even is the demand of the executive. In other words, agenda of Parliament - legislative is agenda of Government - executive. It is a law of modern state-power organization: the state power is unity, but still has division, that is called separation of power.