

TỔ CHỨC VÀ THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM – THỰC TRẠNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

*Nguyễn Như Phát**

Tóm tắt: Hiện nay, giới khoa học pháp lý, chính trị đang tập trung nghiên cứu nhằm xây dựng các văn kiện của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, trong đó, nổi lên là vấn đề tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Đến nay, trong quá trình thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XII của Đảng và Hiến pháp năm 2013, việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam đã có những chuyển biến theo hướng tích cực, song cũng bộc lộ nhiều vấn đề cần làm rõ thêm và hoàn thiện. Nội dung bài viết đi sâu phân tích, đánh giá về vấn đề này nhằm đóng góp cho việc xây dựng các văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng.

Abstract: For now, legal and political scholars are pouring themselves into research for devising instruments of the thirteenth National Party Congress, inter alia, arises an issue related to the organization and exercise of state powers in Viet Nam. Hitherto, through the implementation of the Resolutions of the twelfth National Party Congress and the Constitution of 2013, albeit positive developments, the organization and exercise of state powers has also shown issues in need of further clarification and improvement. The article delves into the analysis and assessment of such issues with a view to contribute to devising instruments of the thirteenth National Party Congress.

1. Đặt vấn đề

Ngày nay, khi nghiên cứu về cơ cấu xã hội, các nhà khoa học và chính trị ở nước ta đã nhận thức được rằng, xã hội nào cũng được cơ cấu bởi 3 bộ phận như ba chân kiềng mà người ta vẫn gọi là tam giác phát triển, bao gồm: Kinh tế, Nhà nước và khu vực phi nhà nước (khu vực xã hội theo nghĩa hẹp). Theo đó, trong một xã hội hiện đại văn minh và dân chủ thì: (i) Thể chế kinh tế phải là kinh tế thị trường; (ii) Nhà nước phải được tổ chức và vận hành theo các nguyên tắc pháp quyền (nhà nước pháp quyền) và (iii) Khu vực xã hội phải được thừa nhận, bảo vệ với vai trò tích cực của chúng là khu vực xã hội dân sự.

Tuy nhiên, qua lăng kính của xã hội Việt Nam, tam giác phát triển này đã bị khúc xạ và ít nhiều có sự thay đổi so với nhận thức về các giá trị chung và phổ quát của nhân loại. Theo đó, kinh tế thị trường được định hình là kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; nhà nước pháp quyền chủ yếu thường được hiểu là bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; xã hội dân sự được đặt tên là xã hội dân chủ...

Từ nền tảng kinh tế xã hội và tư tưởng trên đây và để hiện thực hóa đường lối đó của Đảng Cộng sản, giới học thuật và hoạch định chính sách ở Việt Nam cũng nghiên cứu nhiều và đạt được không ít những nhận thức lý luận, thể hiện cái chung của nhân loại và cái riêng của chính thể Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã và đang được thực hiện trong đời sống kinh tế, xã hội,

* PGS.TS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

chính trị của đất nước. Tuy nhiên, theo tác giả, xuất phát từ quan niệm truyền thống và lịch sử, đặc biệt khi quá nhấn mạnh cái riêng của Việt Nam trong mối quan hệ với cái chung của nhân loại, đồng thời, do “nhận thức là một quá trình” nên thực tiễn đã đặt ra một số vấn đề ít nhiều còn có sự khác biệt so với “mẫu số chung của nhân loại”, cũng như những vấn đề chưa rõ và còn tranh luận chưa có hồi kết.

2. Thể chế chính trị trong chế độ pháp quyền Việt Nam

Nhà nước pháp quyền là một lĩnh vực mà khoa học chính trị và pháp lý đã quan tâm nghiên cứu từ lâu và đã được ghi nhận lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Tuy nhiên, vào thời kỳ đó, nhận thức về nhà nước pháp quyền còn sơ khai, đơn giản và thậm chí có lệch lạc. Khi đó, người ta hiểu nhà nước pháp quyền là một kiểu hay hình thức nhà nước; nhà nước pháp quyền đồng nghĩa với pháp trị (tuân thủ pháp luật); nhà nước pháp quyền là Nhà nước có nhiều luật (càng nhiều luật càng tốt); nhà nước pháp quyền là một Nhà nước hiện thực với một bộ máy nhà nước cụ thể...

Sau thời gian dài nghiên cứu và nhận thức, ngày nay, chúng ta hiểu:

- Nhà nước pháp quyền không phải là một hình thức nhà nước và cũng không phải là một Nhà nước hiện thực hay bộ máy nhà nước. Nó là phương thức tổ chức quyền lực nhà nước gắn liền, đặt trong tương quan với pháp luật, sự thượng tôn pháp luật. Nó là một tập hợp những yếu tố, nguyên tắc.

- Nhà nước pháp quyền là hiện tượng có tính phổ quát. Tuy nhiên, không có mô hình nhà nước pháp quyền chung cho mọi quốc gia. Tất cả các Nhà nước được xây dựng, tổ chức theo hướng nhà nước pháp quyền hoặc

được gọi là nhà nước pháp quyền ở đâu trên thế giới cũng đều có những nét riêng, không hoàn toàn giống nhau.

- Nhà nước pháp quyền cũng không vì mục tiêu ban hành nhiều luật và cũng không chỉ yêu cầu tuân thủ pháp luật. Vượt qua nguyên tắc “pháp chế xã hội chủ nghĩa”, nhà nước pháp quyền đặt ra yêu cầu về tính chính đáng và hợp hiến của Nhà nước và pháp luật.

Có những cách tiếp cận khác nhau đi đến những khái quát không giống nhau về bản chất của nhà nước pháp quyền như:

- Nhà nước pháp quyền là Nhà nước trong đó, quan hệ giữa Nhà nước và công dân là quan hệ *bình đẳng qua lại về quyền và nghĩa vụ pháp lý*;

- Nhà nước pháp quyền là Nhà nước *nhân quyền*;

- Nhà nước pháp quyền là Nhà nước *dân chủ*;

- Nhà nước pháp quyền là Nhà nước quyền lực *bị hạn chế và giám sát*;

- Nhà nước pháp quyền là Nhà nước *pháp trị*;

- Nhà nước pháp quyền là Nhà nước *hợp hiến*.

Tuy nhiên, trên cơ sở những yêu cầu hay đặc trưng phổ biến về nhà nước pháp quyền, xem xét dưới bối cảnh của chế độ chính trị Việt Nam, chúng ta đã đạt được nhận thức khá thống nhất về đặc trưng của chế độ nhà nước pháp quyền ở Việt Nam như sau:

- Nhà nước pháp quyền Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam;

- Nhà nước pháp quyền là Nhà nước dân chủ và bảo đảm thực thi dân chủ;

- Quyền con người, quyền công dân được tôn trọng và bảo đảm thực hiện;
- Quyền lực nhà nước bị giới hạn và kiểm soát;
- Sự ngự trị của pháp luật trong đời sống Nhà nước và xã hội;
- Nhà nước gắn bó mật thiết với xã hội dân sự (nay được gọi là xã hội dân chủ);
- Nhà nước thực hiện nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế.

Tuy nhiên, nhìn dưới góc độ tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, có một số vấn đề đặt ra như sau:

Thứ nhất, sự lãnh đạo của Đảng

Ở đây, có một vấn đề khác biệt lớn nhất trong đặc trưng của trật tự nhà nước pháp quyền Việt Nam là đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản được ghi nhận trong Hiến pháp. Dưới ánh sáng của nhà nước pháp quyền và khoa học, vấn đề này đáng bàn như sau:

Một là, do các quy định của Hiến pháp cần được cụ thể bằng luật để dễ bề thực hiện. Vì vậy, thực hiện Điều 4 Hiến pháp cần được cụ thể hoá bằng một đạo luật về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam (không phải là luật về các đảng phái chính trị như ở các quốc gia phương Tây). Làm việc này là cần thiết để: (i) Tạo quy trình và nền tảng pháp lý vững chắc cho sự lãnh đạo của Đảng theo pháp luật (như Điều 4 Hiến pháp đã khẳng định); (ii) Tạo cơ sở pháp lý cho tính hợp hiến của sự lãnh đạo và cũng là để ngăn ngừa nguy cơ Đảng bao biện, làm thay việc của Nhà nước và xã hội.

Hai là, có một luật về sự lãnh đạo của Đảng sẽ là cơ hội tốt để chuyển dịch các đường lối chính sách, nghị quyết của Đảng thành pháp luật mà trong nhà nước pháp quyền, pháp luật là công cụ có tính cưỡng

chế chung và bắt buộc với mọi thành viên tồn tại trong xã hội.

Tuy nhiên, đây là vấn đề đã được đặt ra, song ý kiến, quan điểm còn khác nhau nhiều mà nguyên nhân của nó, theo tác giả là do chưa có sự thông nhất nhận thức về giá trị của nhà nước pháp quyền.

Thứ hai, dân chủ và quyền con người

Trong vấn đề dân chủ và quyền con người, hiện nay có một khoảng cách trong quan niệm về dân chủ và quyền con người ở nước ta, nhưng thiếu những lý giải thuyết phục cho việc bảo đảm dân chủ và quyền con người trong nhà nước pháp quyền Việt Nam. Chẳng hạn, dân chủ xét về hình thức cũng như lý luận, Việt Nam không có khoảng cách lớn so với thế giới. Nhưng theo quan niệm chung, dân chủ được hiểu là không có sự lãnh đạo, định hướng, người dân tự quyết định các vấn đề của mình, trong khi ở nước ta, dân chủ là dân chủ dưới sự lãnh đạo của Đảng. Người dân Việt Nam không được phúc quyết Hiến pháp và ít có tác động thực tế vào việc hoạch định chính sách và pháp luật. Mặc dù, Hiến pháp năm 2013 ghi khá rõ về quyền tham quyết của người dân.

Tuy nhiên, trong lập pháp và hoạch định chính sách, ban hành pháp luật, nhiều yếu tố đối ngoại và đối nội thường gây tác động, ảnh hưởng đến hoạt động lập pháp của Nhà nước mà trước hết là sự lũng đoạn của các cá nhân, tổ chức can thiệp vào hoạt động lập pháp của Nhà nước. Bằng cách đó, nó tạo ra mối quan hệ lệch lạc và không trong sáng giữa Nhà nước và xã hội, giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Theo đó, chính sách và pháp luật sẽ được tạo ra để phục vụ lợi ích không công bằng và chính đáng cho nhóm lũng đoạn. Đây mới là dạng tham nhũng đáng sợ và có hậu quả to lớn và lâu

dài vì chúng được “pháp luật hoá”. Như thế, nhóm này sẽ vượt lên còn đa số sẽ bị bỏ lại phía sau. Điều này đi ngược lại với tư tưởng về Nhà nước kiến tạo phát triển. Đây là hiện tượng được gọi là “thâu tóm Nhà nước”.

Giả thiết là ở Việt Nam có tình trạng này thì để khắc phục trước hết cần dân chủ, công khai và minh bạch hoá quy trình chính sách và quy trình làm luật cũng như các hoạt động phân tích chính sách, góp ý dự thảo văn bản pháp luật, đánh giá tác động kinh tế, xã hội của một văn bản pháp luật – những vấn đề mà hiện nay đang được thực hiện nhưng chất lượng chưa cao.

Vấn đề quyền con người, quyền công dân xét với các quy định trong Hiến pháp, về hình thức chúng ta cũng không có nhiều khác biệt so với các quy định về quyền con người ở các nước cũng như so với luật nhân quyền quốc tế. Tuy nhiên, cách hiểu về nội hàm các quyền đó không giống nhau. Chẳng hạn, quyền bình đẳng giữa các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế trong nền kinh tế ở nhiều nước được thực hiện không có ưu tiên nào, trong khi ở nước ta, chủ thể thuộc thành phần kinh tế ngoài kinh tế nhà nước khó có thể bình đẳng trong thực tế với các chủ thể thuộc thành phần kinh tế nhà nước. Hay, tự do báo chí ở các nước bao gồm cả báo chí tư nhân...

Vấn đề đáng bàn là cơ chế đảm bảo thực hiện quyền con người và tư duy ứng xử của Nhà nước theo phương thức tiếp cận dựa trên quyền còn nhiều vấn đề “quan ngại”. Hiến pháp ghi nhận quyền, nhưng nhiều đạo luật và văn bản dưới luật chưa tạo cơ chế cùng Hiến pháp để triển khai trên thực tiễn, nếu chưa nói là cản trở. Trong khi, giới hạn quyền con người ai cũng biết là điều cần thiết (Điều 14 Hiến pháp), song nó phải được thực hiện theo nguyên tắc và trình tự của nó.

Thứ ba, quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức xã hội

Trong quan hệ này, vai trò của các tổ chức xã hội là hợp tác với Nhà nước. Vai trò này khác với các tổ chức xã hội nhiều nước thường được gọi là các tổ chức của xã hội dân sự là đối trọng với Nhà nước, bảo đảm sự cân bằng trong việc sử dụng quyền lực nhà nước so với yêu cầu của người dân. Cần phải nhìn nhận rằng, nếu để các tổ chức xã hội trong quan hệ với nhà nước pháp quyền chỉ là “hợp tác” như thực tế hiện nay thì không mấy tác dụng, không có khả năng ảnh hưởng hoặc tạo sự ép cần thiết lớn đối với Nhà nước để thúc đẩy tính pháp quyền trong hoạt động của nó. Một vấn đề có tính nguyên tắc là nhà nước pháp quyền mà không nằm trong ảnh hưởng, giám sát của xã hội thông qua các tổ chức xã hội của công dân thì không bao giờ tốt được. Các tổ chức xã hội của công dân chính là người đại diện của họ, thay mặt họ thực hiện quyền lực nhân dân.

Trong đòi hỏi của yêu cầu về ổn định chính trị, khoa học pháp lý cùng với khoa học chính trị hiện nay cần xem xét, đánh giá lại một cách toàn diện các tổ chức xã hội Việt Nam về khả năng tổ chức và hoạt động của nó, xác định được các tiêu chí của tổ chức xã hội Việt Nam hiện đại, phù hợp với các yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền Việt Nam. Điều quan trọng nó là tổ chức hoạt động thực chất vừa thoả mãn lợi ích của các thành viên và vừa có chức năng bảo đảm sự vận hành đúng đắn của nhà nước pháp quyền.

Hiện nay, giới chính khách Việt Nam thường hô lên khẩu hiệu “Nhà nước kiến tạo phát triển”. Tuy nhiên, điều đó sẽ không trở thành hiện thực cuộc sống nếu “khu vực thứ ba” trong cơ cấu xã hội không được huy

động và tạo điều kiện tối đa để họ tham gia vào quản trị quốc gia.

Thứ tư, vấn đề bảo hiến

Nhận thức mà đa số có được cho rằng, “tài phán Hiến pháp là vương miện của nhà nước pháp quyền”. Đây là công cụ hữu hiệu nhất hiện nay để bảo vệ Hiến pháp – gốc rễ của nhà nước pháp quyền. Về vấn đề này, Đảng ta đã ghi nhận hai lần trong nghị quyết Đại hội X và XI. Đáng tiếc là, đến Đại hội XII, vấn đề này bị lãng quên (và trên thực tế, điều này không được thực hiện). Cũng đáng tiếc là, trong quá trình soạn thảo Hiến pháp năm 2013, vấn đề này đã được nghiên cứu và có sự thống nhất khá cao. Tuy nhiên, đến phút chót, bảo hiến đã không chính thức được ghi nhận trong Hiến pháp và chỉ được quy định chung tại khoản 2 Điều 119. Cho đến nay, tiến trình thực hiện vấn đề này trong Hiến pháp năm 2013 vẫn bó ngõ. Theo tinh thần của chủ quyền nhân dân và nhà nước pháp quyền, tác giả cho rằng, Nhà nước đang tự nhân dân một thiết chế/cơ chế bảo vệ Hiến pháp.

3. Tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước hiện nay ở Việt Nam

Trong nhận thức về nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam, nhận thức mà chúng ta đạt được là:

- Quyền lực nhà nước được tổ chức thực hiện dưới sự lãnh đạo của Đảng;

- Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (khoản 3 Điều 2 Hiến pháp);

- Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện

nguyên tắc tập trung dân chủ (khoản 1 Điều 8 Hiến pháp);

- Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 69 Hiến pháp);

- Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại (Điều 86 Hiến pháp);

- Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước (Điều 94 Hiến Pháp);

- Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp (khoản 1 Điều 102 Hiến pháp);

- Điều đáng lưu ý là, chúng ta đã có những thay đổi nhận thức về cơ cấu bộ máy nhà nước, theo đó, Hiến pháp đã ghi nhận những cơ quan hiến định độc lập như: Kiểm toán nhà nước và Ủy ban bầu cử quốc gia.

Có thể nói, về cơ bản, những nhận thức về nguyên tắc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước về cơ bản vẫn duy trì những nhận thức truyền thống. Tuy nhiên, có một số nhận thức có thể coi là có hướng tiến bộ, song chưa thực sự rõ như:

- Phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp.

- Các nhánh quyền lực được giao cụ thể cho Quốc hội, Chính phủ và Tòa án. Tuy nhiên, sự phối hợp và đặc biệt là kiểm soát giữa các nhánh quyền lực quả thực là đến

nay, về cơ bản vẫn chưa được nghiên cứu để làm rõ.

- Được coi là một nhận thức mới, sơ khai, trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo tinh thần nhà nước pháp quyền thể hiện trong khoản 2 Điều 119 của Hiến pháp là “Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định”. Tuy nhiên, như đã trình bày, về cơ bản, đây vẫn là vấn đề cả về nhận thức cũng như thực tiễn thi hành vẫn còn bỏ ngỏ.

- Một nhận thức mới đáng kể phải nói đến là nhận thức về trách nhiệm và nghĩa vụ của toàn bộ hệ thống nhà nước trong vấn đề bảo vệ quyền con người, được thể hiện khá rõ trong toàn bộ Chương 2 của Hiến pháp.

Liên quan đến nhận thức và thực tiễn thi hành các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, xin có một số bình luận như sau:

Thứ nhất, vấn đề Đảng lãnh đạo

Cho đến nay, các nghiên cứu vẫn lúng túng, thậm chí, có cả nhầm lẫn về hiện tượng khi cho rằng, việc nhất thể hoá các chức vụ lãnh đạo Đảng và người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước đang thí điểm một số địa phương là không khác với thông lệ ở nhiều nước, kể cả các nước phát triển. Ở đây, người ta chưa thấy đặc điểm của bầu cử ở Việt Nam khác với bầu cử các nước đó. Vấn đề lớn khác là có cần phân định giữa lãnh đạo của Đảng và quản lý của nhà nước nữa hay không, khi mà một người nắm cả hai chức vụ đứng đầu Đảng và đứng đầu chính quyền, Ủy ban nhân dân? Ngoài ra, chúng ta đang lúng túng trong việc kiểm soát quyền lực đối với người lãnh đạo cấp ủy Đảng - người mà trong nền chính trị Việt Nam có ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Nhà nước trong bối cảnh tham

những là quốc nạn, đang diễn biến phức tạp, chưa bị đẩy lùi...

Thứ hai, thực hiện dân chủ trong quản lý

Hiện nay, có một khoảng cách trong quan niệm về dân chủ và quyền con người ở nước ta, nhưng thiếu những lý giải thuyết phục cho việc bảo đảm dân chủ và quyền con người trong nhà nước pháp quyền Việt Nam. Chẳng hạn, quan niệm về dân chủ dưới sự lãnh đạo của Đảng hay cách hiểu về nội hàm các quyền con người và quyền công dân giữa Việt Nam và thế giới không giống nhau. Chẳng hạn, quyền bình đẳng giữa các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế trong nền kinh tế (như đã phân tích ở phần 2).

Thứ ba, nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước

Nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc truyền thống đã được áp dụng ở hầu hết các quốc gia xã hội chủ nghĩa trước đây. Tuy nhiên, dưới ánh sáng của nhà nước pháp quyền, vấn đề đặt ra là nó còn giá trị hay không, bởi lẽ:

- Đến nay, sau nhiều thập kỷ áp dụng, nội dung pháp lý của nó vẫn không được định hình. Trong khi, nhà nước pháp quyền yêu cầu phải hành xử theo luật. Nhà nước pháp quyền không tư duy theo kiểu cấp trên - cấp dưới, cao - thấp... mà là, các cơ quan, tổ chức làm đúng chức năng và nhiệm vụ của mình theo luật định.

- Bộ máy nhà nước gồm hệ thống các cơ quan khác nhau mà ở đó, việc tổ chức và quản lý cũng không giống nhau. Trong quân đội, nơi mà “quân lệnh như sơn”, người ta sẽ hoạt động khác với dân chủ nghị trường, nơi mà Chủ tịch Quốc hội không phải là cấp trên của Đại biểu Quốc hội...

- Về tổ chức quyền lực nhà nước, ngay nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước quy định tại khoản 3 Điều 2 của Hiến pháp cũng không giống nhau. Điều đó liên quan đến vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc nào cho hợp lý và cách tổ chức thực tiễn các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp với chức năng và tương quan với nhau... Ở đây, vấn đề là tập quyền hay tản quyền? Tập trung hay phi tập trung? Có kiểm chế, đối trọng hay không và thế nào là giám sát?

Bản thêm về giám sát. Yêu cầu của nhà nước pháp quyền là minh bạch hóa nhiệm vụ của từng nhánh quyền lực và tạo ra cơ chế để chúng không thể lấn át lẫn nhau. Vì vậy, vấn đề là, Quốc hội “cao nhất” liệu có phải là cấp trên của hành pháp và tư pháp? Mặt khác, giám sát liệu có thể hiểu là nhánh quyền lực này kiểm tra, xem xét, đánh giá hoạt động của nhánh quyền lực kia hay không? Nhà nước pháp quyền không chủ trương như vậy. Nhà nước pháp quyền đặt khái niệm “giám sát” theo tinh thần “tự bảo vệ mình” thông qua các quyền mà pháp luật ghi nhận. Chẳng hạn:

- Chủ tịch nước có quyền công bố luật thì cũng có quyền không công bố luật;

- Quốc hội có quyền thông qua dự luật thì cũng có quyền trả lại Chính phủ dự luật, chứ không nên tự chính sửa thành một dự luật mới;

- Chính phủ có quyền trình dự luật thì cũng có quyền rút dự luật nếu Quốc hội có ý kiến khác;

- Tòa án có thể báo cáo trước Quốc hội về tình hình tội phạm và xét xử tội phạm chứ tuyệt nhiên không cần báo cáo về đường lối xét xử và đặc biệt là nội dung các vụ án cụ thể. Tòa án lại không thể nhận các

ý kiến “chi đạo” từ phía Chính phủ về đường lối xét xử đối với các vụ án cụ thể...

Thứ tư, về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước

Cương lĩnh được thể chế hóa trong Hiến pháp năm 2013 tiếp tục ghi nhận tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc “Quyền lực nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”, đồng thời quy định rõ các chủ thể thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp: “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề hệ trọng và giám sát tối cao”; “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp và là cơ quan chấp hành của Quốc hội”; “Tòa án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp” (Điều 69, 94, 102). Đặc biệt, nguyên tắc “kiểm soát” được bổ sung mới, quy định này cụ thể hóa một bước phát triển về lý luận và thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta.

Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề nổi lên như sau:

- *Phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền lập pháp còn nhiều vấn đề phải nghiên cứu hoàn thiện mới đáp ứng yêu cầu của Cương lĩnh*

Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp”. Tuy nhiên, các cơ quan nhà nước khác, đặc biệt là Chính phủ cũng có quyền tham gia vào quy trình lập hiến, lập pháp. Khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: Chính phủ “đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước

Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội”.

Trong quy trình làm luật tại Quốc hội, Chính phủ đóng vai trò trình bày, tiếp nhận các phản hồi và thảo luận để hoàn thiện dự án luật. Quốc hội có quyền đề xuất và quyết định các sửa đổi dự án luật do Chính phủ trình, nhưng Chính phủ giao Bộ, ngành chủ trì soạn thảo nên có xu hướng tạo thuận lợi cho mình trong quản lý... Công tác thẩm định của các Ủy ban của Quốc hội còn hạn chế về năng lực quản lý ngành chuyên môn, nên chất lượng luật còn bất cập.

Do còn nhiều cơ quan có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, trong khi ranh giới giữa quyền lập pháp và quyền lập quy còn chưa rõ ràng trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cũng hạn chế hiệu lực, hiệu quả ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Điều quan trọng nhất là cần tạo cho Chính phủ đủ quyền ban hành kịp thời các văn bản điều chỉnh các vấn đề mới.

- Việc phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp còn nhiều bất cập

Theo quy định tại Điều 94 Hiến pháp năm 2013, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp. Quy định này, cùng các quy định khác liên quan đến Chính phủ, đều nhằm xây dựng một Chính phủ hành pháp mạnh, một hệ thống hành chính nhà nước thông suốt, hiệu lực, hiệu quả, được phân công rành mạch, có đầy đủ quyền năng và công cụ hiến định để thực hiện quyền hành pháp.

Như vậy, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp với tư cách là cơ quan hành

chính nhà nước cao nhất, cơ quan chấp hành của Quốc hội.

Bên cạnh hệ thống các cơ quan hành pháp, theo Hiến pháp năm 2013, các cơ quan nhà nước khác như Quốc hội, Chủ tịch nước, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, các cơ quan của Đảng cũng tham gia thực hiện quyền hành pháp và hành chính nhà nước. Do đó, trong thực tiễn, quyền quản lý hành chính thống nhất và quyền thực thi hành pháp của Chính phủ bị phân tán, ví dụ như quyền quyết định tổ chức, cán bộ, công chức, công vụ các cơ quan của Quốc hội, Viện kiểm sát, Tòa án, Kiểm toán nhà nước... do Quốc hội quyết định; tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức của Đảng, đoàn thể do Đảng quyết định...

Ở Việt Nam, công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp là thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân - cơ quan không được xếp vào hệ thống các cơ quan hành pháp. Tuy vậy, trong khoa học tổ chức nhà nước thì thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân là một phần quan trọng của hành pháp, vì vậy ở nhiều nước, Viện Công tố thuộc nhánh hành pháp, còn công tố là một chức năng của Chính phủ.

Bên cạnh Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân cũng tham gia hoạt động hành pháp, mà thể hiện rõ nhất là thông qua thẩm quyền quản lý công tác cán bộ và cơ sở vật chất của các tòa án địa phương. Đây là một cải cách của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) nhằm mục tiêu tăng tính độc lập của tòa án so với cơ quan hành pháp, nhưng lại chưa phù hợp với tinh thần cải cách tư pháp.

- Vấn đề phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền tư pháp chưa tốt

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên khẳng định: Tòa án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, đồng thời khẳng định “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam...” (khoản 1 Điều 102). Đây là quy định hiến định tiền bộ trong Hiến pháp năm 2013 so với Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên, có một câu hỏi đặt ra: Xét xử là nội dung cơ bản của tư pháp, nhưng có đồng nhất với quyền tư pháp hay không? Trong giới luật học Việt Nam hiện nay vẫn chưa có sự thống nhất về khái niệm quyền tư pháp, còn trên thế giới khái niệm quyền tư pháp cũng được hiểu rộng hẹp khác nhau, bao gồm các nội dung cơ bản là: Quyền xét xử; giải thích Hiến pháp và luật; án lệ, tổng kết việc xét xử; tài phán hiến pháp hoặc hành chính. Như vậy, nhiệm vụ đặt ra với các nhà làm luật Việt Nam tới đây là phải làm rõ khái niệm tư pháp và quyền tư pháp. Việc này không chỉ để thực hiện Điều 102, mà còn liên quan đến việc thực thi các quy định khác của Hiến pháp năm 2013, ví dụ như quy định Viện kiểm sát nhân dân kiểm sát hoạt động tư pháp (khoản 1 Điều 107).

Việc Hiến pháp năm 2013 có quy định mở, trong đó nêu Tòa án nhân dân gồm Tòa án nhân dân tối cao và các tòa án khác do luật định (khoản 2 Điều 102) đã tạo cơ sở cho việc hình thành hệ thống tòa án theo cấp xét xử, qua đó nâng cao sự độc lập của các tòa án với các cơ quan nhà nước ở địa phương. Đây là sự hiến định, tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 không nêu rõ mô hình tổ chức tòa án mà để cho luật định.

Ngoài ra, cơ chế kiểm soát quyền lực cũng chưa làm sáng tỏ được “tính độc lập tương đối” của mỗi quyền, sự chế ước lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực, vấn đề bảo

đảm quyền lực không bị tha hóa và bị lạm dụng. Vẫn còn chông chéo, cũng như lạm quyền trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Thứ năm, tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo chiều dọc

Có thể nói, từ nhiều thập kỷ qua, có lẽ từ Hiến pháp năm 1980, các học giả Việt Nam đã tốn không ít công sức để nghiên cứu và xây dựng được những nhận thức mới về chính quyền địa phương.

Khoa học pháp lý hiểu chung chính quyền địa phương là một thể thống nhất gồm hai bộ phận cấu thành cụ thể ở nước ta là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được lập ra ở các đơn vị hành chính. Nó có thể được quan niệm là một chính thể quyền lực nhà nước ở địa phương bao gồm hai loại cơ quan kể trên trong thể thống nhất với chính quyền nhà nước cấp trên về cơ cấu, chức năng, các mối quan hệ bên trong, bên ngoài, các hình thức, phương pháp thực hiện quyền lực nhằm thực hiện có hiệu lực, hiệu quả quyền lực nhà nước ở địa phương.

Nhìn tổng quát, quan hệ của chính quyền địa phương với nhà nước pháp quyền nước ta được thể hiện trên những điểm cơ bản sau đây:

Một là, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải thể hiện được bản chất và các đặc trưng nhà nước pháp quyền Việt Nam như đã nêu trên với những yếu tố như: Bảo đảm thượng tôn pháp luật, quyền lực nhà nước được kiểm soát, dân chủ và thực thi dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người...

Hai là, bảo đảm tính tự quản địa phương. Đây là xu hướng mang tính quy luật của nhân loại và cũng là thành tựu nghiên cứu, nhận thức gần đây của giới học

thuật như là sự bổ sung cho quan niệm về phân quyền trong nhà nước pháp quyền, theo đó phân quyền trong nhà nước pháp quyền bao gồm cả theo chiều dọc, trong đó cần áp dụng chế độ tự quản địa phương.

Ba là, tác động của nhà nước pháp quyền đến tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là quan hệ tác động qua lại.

Các nhận thức cụ thể hơn đã đạt được là:

- Xác định phân chia đơn vị hành chính (trừ một vài ngoại lệ) là hiện tượng có tính tất yếu, khách quan đối với bất cứ Nhà nước nào để thực hiện việc tổ chức quyền lực nhà nước trên lãnh thổ quốc gia.

- Phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ là cần thiết để thực hiện quyền lực nhà nước.

Xác định các nguyên tắc, đặc tính phân chia đơn vị hành chính trong nhà nước hiện đại là: Bảo đảm chính quyền gần dân; tổ chức đơn vị hành chính với thủ tục dân chủ, thậm chí là trung cầu ý dân; phù hợp với sự phát triển kinh tế thị trường.

- Phân chia đơn vị hành chính có tính tất yếu, nhưng thừa nhận tính đặc thù trong sự phân chia. Sự phân chia đơn vị hành chính mỗi nước, mỗi địa phương phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố khác nhau: Kinh tế, chính trị, an ninh, quốc phòng, văn hóa, sắc tộc...

Trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trên cơ sở các thành quả nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, của chính quyền địa phương, các nhà làm luật đã ghi nhận các nguyên tắc cụ thể cho chính quyền địa phương.

Trong quá trình vận hành mô hình này cũng bộc lộ các khiếm khuyết vốn có:

Một là, mô hình chính quyền địa phương chứa đựng các mâu thuẫn nội tại. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí,

nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên theo hướng tự quản. Trong khi đó, Ủy ban nhân dân tuy là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân lại có mối quan hệ rất chặt, nằm trong sự chỉ đạo thống nhất trong hệ thống hành chính nhà nước.

Hai là, Hội đồng nhân dân hoạt động kém năng động và rất hình thức. Một trong những lý do của vấn đề nằm ở chỗ quan niệm cơ quan quyền lực nhà nước này là "của địa phương" mà lẽ ra phải là cơ quan quyền lực nhà nước "ở địa phương".

Ba là, Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hàng ngày, hàng giờ tiếp xúc với người dân địa phương, nhưng cơ quan này lại trực thuộc hai chiều, do đó, phần trách nhiệm với địa phương ít nhiều bị lơ lửng.

Bốn là, trên nguyên tắc, mọi vấn đề thuộc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải được người dân địa phương đặc biệt quan tâm vì tính thiết thực của nó. Nhưng trên thực tế, có một hiện tượng dễ nhận thấy là nhìn chung, chính quyền địa phương chưa dành được sự quan tâm đặc biệt nào của người dân.

Có thể nói, vấn đề chính quyền địa phương là vấn đề xét về phương diện lý luận, chúng ta đã đạt được nhiều thành tựu trong nhận thức. Tuy nhiên, liên quan đến quá trình đưa lý luận, nhận thức vào pháp luật và thực tiễn cuộc sống thì theo tác giả, có lẽ đây là lĩnh vực mà khoảng cách giữa lý luận và thực tiễn có sự chênh lệch lớn nhất.

Nguyên nhân của thực tế này có lẽ nằm ở chỗ, chúng ta vẫn loay hoay chưa dứt bỏ được tư duy và nhận thức cũ, suy cho cùng là mô hình tổ chức và quản lý nhà nước chưa rõ ràng theo tinh thần nhà nước pháp quyền.