

TĂNG CƯỜNG MỐI QUAN HỆ PHỐI HỢP GIỮA QUYỀN HÀNH PHÁP VÀ QUYỀN TƯ PHÁP TRONG KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

■ THS. NGUYỄN HỮU CHÍNH *

Tóm tắt: Bài viết này phân tích các nhu cầu và đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Abstract: This paper analyzes needs and proposes some solutions for strengthening the coordination relationship between legislative power and judicial power in state power control in Vietnam nowadays.

1. Đặt vấn đề

Mục tiêu xây dựng Việt Nam thành một quốc gia công nghiệp theo hướng hiện đại vừa tạo ra cơ hội, vừa đặt ra những thách thức rất lớn, thúc đẩy hơn nữa quá trình dân chủ hóa sâu rộng trong mọi mặt đời sống xã hội. Bên cạnh đó, nhiệm vụ hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh hội nhập quốc tế cùng với cải cách nền hành chính nhà nước được xác định là những nội dung đột phá mang tính chiến lược. Điều này sẽ tạo nên những tiền đề vật chất và môi trường cho bước phát triển mới đối với các quan hệ xã hội, tác động sâu sắc đến nhận thức và đòi hỏi của kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thực tế cho thấy, ở Việt Nam sau hơn 30 năm đổi mới đã xuất hiện hai vấn đề, cụ thể:

Thứ nhất, những thành công trong phát

triển kinh tế - xã hội đã tạo cơ hội thuận lợi cho đồng thuận xã hội, củng cố niềm tin, tạo ra những phản ứng tích cực từ phía người dân đối với các chủ trương, quyết sách của Đảng và Nhà nước trong xây dựng, phát triển đất nước.

Thứ hai, những thất bại trong phát triển kinh tế cũng như thực thi các chính sách và chương trình xã hội đã ít nhiều gây ra tâm lý tiêu cực, suy giảm lòng tin của người dân, phá vỡ khối đồng thuận xã hội và mất động lực phát triển trong những chừng mực nhất định.

Cùng với đó, công cuộc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam là một định hướng có tính chất nguyên tắc trong chiến lược phát triển của đất nước ta. Do vậy, Nhà nước có nhiệm vụ chăm lo, phục vụ nhân dân, bảo vệ các quyền và lợi ích chính

dáng của nhân dân. Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước phải theo nguyên tắc “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”¹.

Việc thừa nhận nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước được xem là một trong những bước tiến quan trọng của Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, nguyên tắc này vẫn chỉ được áp dụng trên khía cạnh kỹ thuật tổ chức và phân công lao động mà chưa thể hiện được bản chất chính trị của việc phân công thực hiện quyền lực nhà nước. Việc phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước còn nhiều bất cập, thiếu chuyên nghiệp. Tình trạng này làm cho hiệu lực, hiệu quả tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước chưa cao.

Một trong những lý do phải kể đến chính là mối quan hệ phối hợp giữa các nhánh quyền lực nói chung, giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp nói riêng chưa được phát huy một cách đầy đủ đã dẫn đến tình trạng quyền lực nhà nước bị tha hóa. Tình trạng này không chỉ làm suy yếu chức năng của các nhánh quyền lực trong việc thực thi các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp mà còn trở thành lực cản rất lớn đối với quá trình thực thi dân chủ trong xã hội.

Thực trạng nêu trên đã đặt nhiệm vụ tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước trước những thách thức lớn. Xuất

phát từ nhu cầu chuẩn hóa hệ thống lý luận về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước, tiếp thu những hạt nhân hợp lý trong các lý thuyết mới, cần tiếp tục bổ sung, hoàn thiện lý luận về mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, trong đó mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước là một nội dung đặc biệt quan trọng.

2. Sự cần thiết phải tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước

Tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước xuất phát từ những lý do sau đây:

Thứ nhất, xuất phát từ nhu cầu về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân

Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận: “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”. Để có được một Nhà nước thực sự như vậy thì trọng tâm là cần phải xử lý mối quan hệ giữa quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân, cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước liên quan đến việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân chính là một nhà nước dân chủ. Về mặt lý thuyết, dân chủ là một chế độ nhà nước mà ở đó mọi quyền lực đều bắt nguồn từ nhân

dân. Chính vì vậy, nhân dân là chủ thể tối cao có quyền xác lập và phân công quyền lực nhà nước, tức là nhân dân thực hiện việc phân định quyền lực của mình và xác định phạm vi ủy quyền quyền lực cho các cơ quan nhà nước.

Vấn đề tiếp theo là sau khi những “ranh giới” quyền lực đã được xác định thì làm thế nào để tổ chức thực hiện quyền lực đó trên thực tế? Nhân dân còn nắm giữ quyền gì để kiểm soát được hoạt động của cơ quan nhà nước? Các cơ quan nhà nước sẽ phối hợp và hỗ trợ lẫn nhau trong thực hiện quyền lực nhà nước như thế nào? Tất cả những câu hỏi trên đều nhằm đảm bảo để nhân dân nắm được quyền lực của mình, đảm bảo quyền lực sau khi được trao đi vẫn được bảo toàn và phát triển. Ý nghĩa và vai trò của sự phân công và phối hợp thực hiện quyền lực nhà nước được thể hiện ở chỗ nó là căn cứ để nhân dân đánh giá xem việc ủy quyền của mình đã hợp lý chưa, sự phối hợp thực hiện quyền lực giữa Nhà nước và nhân dân có hiệu quả không.

Như vậy, phân công, phối hợp và kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước như quy định của Hiến pháp được xem là một quá trình liên tục, là một chu trình khép kín để bảo đảm quyền lực nhà nước thực sự thuộc về nhân dân. Nói cách khác, đây là cách thức để Nhà nước, cụ thể là các cơ quan nhà nước và những người thực thi công vụ cam kết với nhân dân về một chế độ dân chủ và mức độ dân chủ của Nhà nước.

Có thể nói, nhu cầu về một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với quyền lực nhà nước

thực sự thuộc về nhân dân đặt ra yêu cầu phải có những thay đổi mang tính khoa học hơn đối với vấn đề phân công và phối hợp quyền lực nhà nước, trong đó có sự phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp để đảm bảo kiểm soát quyền lực nhà nước được hiệu quả hơn.

Thứ hai, xuất phát từ nhu cầu xây dựng Nhà nước kiến tạo, phát triển

Kiểm soát quyền lực nhà nước là nhằm giới hạn quyền lực nhà nước trong phạm vi nhân dân ủy quyền chứ không phải để làm suy yếu quyền lực nhà nước hay làm cho vai trò của Nhà nước mờ nhạt đi, mà trái lại càng làm cho vai trò của Nhà nước rõ nét hơn, đủ sức tiếp nhận và tổ chức thực thi có hiệu quả quyền lực nhà nước được nhân dân giao phó. Nguyên tắc “Nhà nước mạnh và sáng suốt” được quy định ngay trong Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946 và tiếp tục được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013. Theo đó, Nhà nước mạnh là Nhà nước có khả năng bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện.

Thực tế đã chứng minh rằng, khi “Nhà nước được tổ chức bằng con đường dân chủ sẽ làm nên tính chính danh của Nhà nước; Hiến pháp và pháp luật được xây dựng và ban hành dân chủ sẽ tạo nên hiệu lực của pháp luật. Cả hai yếu tố đó là cơ sở để cho Nhà nước mạnh”². Các thể chế dân chủ chỉ yêu cầu về giới hạn đối với

quyền lực nhà nước để chống lạm dụng quyền lực chứ không yêu cầu quyền lực nhà nước phải yếu đi. Khi nhân dân kiểm soát được quyền lực nhà nước, thống nhất với ý chí của Nhà nước thì sự ủng hộ của nhân dân sẽ làm cho Nhà nước vững mạnh hơn. Vì vậy, “Nhà nước mạnh là Nhà nước có nguồn gốc hình thành dân chủ và có nguyên tắc tổ chức và hoạt động dân chủ, mọi quyền lực đều bắt nguồn từ nhân dân, do nhân dân giao quyền, vì nhân dân phục vụ và chịu sự kiểm soát của nhân dân”³.

Nhà nước mạnh ngày nay phải là Nhà nước dân chủ - pháp quyền. Đối với Việt Nam, đó là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nhà nước pháp quyền luôn đi liền với hệ thống pháp luật đồng bộ, đầy đủ về quyền và trách nhiệm của cả công dân lẫn Nhà nước; Nhà nước luôn phải thượng tôn pháp luật, sử dụng pháp luật để bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân và kiểm soát chính mình, sau đó mới kiểm soát xã hội. Pháp luật buộc mọi hoạt động của Nhà nước phải có trách nhiệm công khai, minh bạch và chịu sự kiểm soát của nhân dân. Các hoạt động và quyết định của cơ quan nhà nước trong thực thi quyền lực nhà nước phải phù hợp với Hiến pháp, pháp luật; mọi tổ chức, cá nhân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật... là những nguyên tắc cơ bản của Nhà nước pháp quyền và cũng là những yếu tố cơ bản để xây dựng một Nhà nước mạnh. Để các

hoạt động và quyết định của cơ quan công quyền hợp hiến, hợp pháp thì cần phải có một cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ, hiệu quả từ chính nội bộ các cơ quan nhà nước và sự kiểm tra, giám sát của nhân dân. Chỉ khi quán triệt được quan điểm đó thì việc nhân dân, các tổ chức của nhân dân kiểm soát, giám sát cơ quan, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước bằng các phương tiện pháp lý mới không bị can thiệp, đối phó hoặc bị cho là “gây cản trở”, làm khó khăn cho hoạt động của các cơ quan nhà nước. Chỉ khi nhận thức được rằng: Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước là một biện pháp xây dựng để Nhà nước mạnh hơn thì chủ thể kiểm soát mới phát huy hết trách nhiệm tự thân và trách nhiệm pháp lý của mình trong hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước.

Tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước nhằm xây dựng một Nhà nước mạnh đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống thể chế về dân chủ để phát huy được tiềm năng trí tuệ và sức mạnh của toàn xã hội, thống nhất được ý chí và hành động của nhân dân cho công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Thể chế đó phải bảo đảm công khai, minh bạch về tổ chức; thực thi quyền lực nhà nước và trách nhiệm của Nhà nước trong quan hệ với nhân dân. Mặt khác, phải bảo đảm đầy đủ các quy định bằng pháp luật về quyền của nhân dân trong việc thực hiện dân chủ, quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp để

nhân dân có thể tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện cho mình kiểm soát quyền lực nhà nước một cách thuận tiện, có chất lượng và hiệu quả.

Thứ ba, xuất phát từ nhu cầu xây dựng môi trường dân chủ, công khai, minh bạch

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng khẳng định: “Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm dân chủ được thực hiện trên thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực; phải có cơ chế, pháp luật để nhân dân bày tỏ chính kiến, nguyện vọng và thực hiện quyền làm chủ của mình”⁴.

Tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước phải đi đôi với việc xây dựng môi trường dân chủ, công khai, minh bạch. Bởi không có môi trường dân chủ thực sự thì các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp không thể thực hiện được chức năng, nhiệm vụ của mình cũng như thực hiện sự phối hợp giữa hai cơ quan trong kiểm soát quyền lực nhà nước. Vì vậy, tạo lập môi trường thực sự dân chủ, công khai, minh bạch vừa là giải pháp, vừa là phương tiện bảo đảm để môi quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước được hoàn thiện và vận hành có hiệu quả. Môi trường đó đòi hỏi phải bảo đảm

các yếu tố, điều kiện thông qua hệ thống thể chế, thiết chế tương ứng có khả năng thực thi trong thực tế. Ở nước ta, môi trường dân chủ, công khai, minh bạch chưa hoàn thiện, nó thể hiện ở chỗ tính pháp quyền chưa bao trùm, điều chỉnh hết các chủ thể và mối quan hệ xã hội.

Vì vậy, cần thiết phải tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp thực sự dân chủ, cởi mở, công khai, minh bạch để các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp phát huy được mọi tiềm năng sáng tạo của mình trong kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thứ tư, xuất phát từ nhu cầu về kiểm soát quyền lực nhà nước

Để đảm bảo quyền lực nhà nước vận hành hiệu quả thì tất yếu phải tiến hành kiểm soát quyền lực nhà nước. Hoạt động kiểm soát này được đặt ra dưới hai góc độ, một là kiểm soát của nhân dân đối với cơ quan nhà nước về những nội dung ủy quyền và hai là các cơ quan nhà nước kiểm soát lẫn nhau để đảm bảo không chủ thể nào có thể lạm dụng hoặc vượt quá giới hạn quyền lực được nhân dân ủy quyền.

Sở dĩ nhân dân phải kiểm soát quyền lực nhà nước là vì quyền lực nhà nước là quyền lực của nhân dân, thông qua Hiến pháp, nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước (cụ thể là những con người làm việc trong bộ máy nhà nước thực hiện). Trong khi đó, con người luôn chịu sự tác động của tình cảm, do đó không thể

khẳng định được cơ quan nhà nước luôn luôn làm đúng, làm đủ những gì mà nhân dân đã trao cho trong mọi trường hợp. Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước là một nhu cầu khách quan từ phía người ủy quyền (nhân dân) đối với người được ủy quyền (cơ quan nhà nước). Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước là để giữ cho quyền lực nhà nước hoạt động trong khuôn khổ được ủy quyền, không bị tha hóa do lạm quyền, lộng quyền.

Kiểm soát quyền lực nhà nước không chỉ xuất phát từ nhân dân mà còn được đặt ra ngay trong hoạt động của bộ máy nhà nước, để đảm bảo cho các cơ quan nhà nước hoạt động theo đúng chức năng, thẩm quyền đã được pháp luật quy định. Cơ chế phân công rõ ràng và phối hợp chặt chẽ trong việc thực hiện quyền lực nhà nước được xem là yếu tố rất quan trọng đối với hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước. Phân công nhiệm vụ, quyền hạn càng rõ ràng, minh bạch thì càng tạo điều kiện để các cơ quan nhà nước kiểm soát quyền lực nhà nước và đề cao trách nhiệm của mỗi nhánh quyền lực⁵.

Như vậy, nhu cầu về kiểm soát quyền lực

nhà nước không chỉ dừng lại ở việc kiểm soát phạm vi hoạt động của quyền lực nhà nước do nhân dân ủy quyền mà còn là sự kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực sau khi đã được phân công cho các cơ quan nhà nước khác nhau nắm giữ. Lý luận và thực tế đã chứng minh rằng ở đâu có sự phân công rõ ràng và phối hợp chặt chẽ giữa quyền và nghĩa vụ của các chủ thể thì ở đó hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước sẽ đạt được mục đích như mong muốn. Chính vì vậy, nhu cầu về kiểm soát quyền lực nhà nước trở thành một trong những lý do của việc phải tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước thời gian tới.

Tóm lại, tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay chính là một trong những bảo đảm chính trị, pháp lý quan trọng góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực sự của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân theo quan điểm, đường lối của Đảng và Hiến pháp năm 2013 □

1. Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

2. Nguyễn Quang Anh (2014), Hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ luật học.

3. Nguyễn Quang Anh (2014), Hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ luật học.

4. Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI.

5. Hồ Bá Thâm (2009), Dân chủ hóa. phân quyền hoá cơ cấu hệ thống quyền lực nhà nước theo tư duy pháp quyền biện chứng, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11/2009.